

Terror nos campos: os PLs que criminalizam, via terrorismo, a luta agrária brasileira

*Terror in the countryside: bills that criminalize
the Brazilian agrarian struggle as terrorism*

*Terror en los campos: los proyectos de ley que
criminalizan, mediante el terrorismo, la lucha
agraria brasileña*

José Roberto Nogueira de Sousa Carvalho¹
Universidade de Brasília

Submissão: 15/10/2025

Aceite: 14/11/2025

Resumo

O artigo visa responder à pergunta “Como o esforço para criminalizar a luta agrária pela Lei Antiterrorismo brasileira se relaciona com o neoliberalismo?”. Para isso, faz uso de uma metodologia de revisão de literatura sobre o neoliberalismo, associada à uma análise qualitativa documental dos Projetos de Lei (PLs) encontrados no site da Câmara dos Deputados a partir da busca pelo termo “Lei 13.260”. Assim, diferencia-se de outros trabalhos por tratar especificamente dos movimentos sociais do campo e da criminalização da luta agrária sob o signo do combate ao terrorismo, indicando os perigos atuais da retomada de um discurso típico da Ditadura Militar Brasileira e de práticas repressivas latino-americanas. A pesquisa concluiu que 13 de 110 PLs tem o objetivo de criminalizar, via Lei Antiterrorismo, os movimentos sociais do campo, atendendo às demandas do neoliberalismo a partir de uma criminalização que usa de um vocabulário legado pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN) do período ditatorial. Assim, o trabalho contribui para a análise sobre como o neoliberalismo afeta criminalmente, por meio da figura do “inimigo” no Direito Penal, a população de “indesejados” enquanto constroi uma sociedade concorrencial baseada na propriedade privada alheia à qualquer função social.

Palavras-chave

Lei Antiterrorismo - Movimentos sociais do campo - Neoliberalismo - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - Doutrina de Segurança Nacional - Inimigo no Direito Penal.

Abstract

The article aims to answer the question “How does the effort to criminalize the agrarian struggle through Brazil's Anti-Terrorism Law relate to neoliberalism?” To this end, it uses a methodology of reviewing the literature on neoliberalism, combined with a qualitative documentary analysis of the bills found on the Câmara dos Deputados website by searching for the term “Lei 13.260”. Thus, it differs from other works in that it deals specifically with rural social movements and the criminalization of the agrarian struggle under the banner of combating terrorism, pointing to the current dangers of reviving a discourse typical of the Brazilian military dictatorship and latin-american repressive practices. The research concluded that 13 of 110 bills aim to criminalize rural social movements through the Anti-Terrorism Law, meeting the demands of neoliberalism through criminalization that uses vocabulary inherited from the National Security Doctrine (NSD) of the dictatorial period. Thus, this work contributes to the analysis of how neoliberalism criminally affects the population of “undesirables” through the figure of the “enemy” in criminal law, while building a competitive society based on private property that is alien to any social function.

Keywords

Anti-Terrorism Law - Rural social movements - Neoliberalism - Landless Rural Workers' Movement - National Security Doctrine - Enemy in Criminal Law.

Resumen

El artículo pretende responder a la pregunta «¿Cómo se relaciona el esfuerzo por criminalizar la lucha agraria mediante la Ley Antiterrorista brasileña con el neoliberalismo?». Para ello, utiliza una metodología de revisión de la literatura sobre el neoliberalismo, asociada a un análisis documental cualitativo de los Proyectos de Ley (PL) encontrados en el sitio web de la Câmara dos Deputados a partir de la búsqueda del término «Ley 13.260». Así, se diferencia de otros trabajos por tratar específicamente de los movimientos sociales del campo y de la criminalización de la lucha agraria bajo el signo de la lucha contra el terrorismo, indicando los peligros actuales de la reanudación de un discurso típico de la dictadura militar brasileña y de las prácticas represivas latinoamericana. La investigación concluyó que 13 de los 110 PL tienen como objetivo criminalizar, a través de la Ley Antiterrorista, los movimientos sociales del campo, atendiendo a las demandas del neoliberalismo a partir de una criminalización que utiliza un vocabulario heredado de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) del período dictatorial. Así, el trabajo contribuye al análisis sobre cómo el neoliberalismo afecta criminalmente, a través de la figura del «enemigo» en el Derecho Penal, a la población de «indeseables», al tiempo que construye una sociedad competitiva basada en la propiedad privada ajena a cualquier función social.

Palabras clave

Ley Antiterrorista - Movimientos sociales del campo - Neoliberalismo - Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra - Doctrina de Seguridad Nacional - El enemigo en el Derecho Penal.

Sumário

Introdução; Neoliberalismo ou Liberalismo autoritário?: uma delimitação teórica preliminar; Uma ligeira digressão histórica acerca da criminalização e repressão da luta agrária: o inimigo interno entre Brasil e Chile; Análise dos PL's que, na Câmara dos Deputados, tentam mudar os termos da luta agrária; Conclusão

Introdução

O ano de 2016 inaugurou um novo período na legislação antiterrorismo brasileira com o advento da Lei n.º 13.260/2016 que, respondendo às pressões internacionais, visava proteger o país de ataques durante as Olimpíadas do Rio de Janeiro. Apesar do foco midiático estar no âmbito do terrorismo internacional, decorrente da campanha espetacularizada do ISIS ao redor do globo, os debates que gestaram a lei tiveram em seu cerne a possibilidade de atingir os movimentos sociais brasileiros.

A disputa parlamentar que gerou a Lei n.º 13.260/2016 implicou em um novo momento de embates no Congresso Nacional, onde esquerda e direita se digladiam pela criminalização ou salvaguarda dos movimentos sociais no âmbito do uso da Lei Antiterrorismo. Nessa toada, diversos parlamentares defensores do neoliberalismo ecoaram tristes memórias da Ditadura Militar Brasileira, objetivando punir à moda do século XX os atuais manifestantes e membros de movimentos sociais do campo.

Diante disso, a pesquisa em mãos tenta responder à pergunta: “Como o esforço para criminalizar a luta agrária pela Lei Antiterrorismo brasileira se relaciona com o neoliberalismo?”. Para isso, faz-se uso de uma metodologia de revisão de literatura, centrada em autores que tratam do neoliberalismo, como Chamayou (2020a, 2020b), Dardot e Laval (2016) e Dardot *et al.* (2021). Associadamente a esse método, adota-se uma análise qualitativa documental dos Projetos de Lei apresentados na Câmara dos Deputados que visam alterar a Lei n.º 13.260/2016. Essa combinação metodológica permite, de um lado, delimitar teoricamente o neoliberalismo, enquanto a racionalidade da construção jurídica (positiva e negativa) de um Estado concorrencial, e, de outro, examinar empiricamente como tal fenômeno se manifesta em proposições legislativas concretas que buscam tipificar como terrorismo as ações reivindicatórias dos movimentos sociais do campo.

Assim, o trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro objetiva delimitar teoricamente o que se entende por neoliberalismo, bem como diferenciá-lo da noção de “liberalismo autoritário”, que ganhou projeção no século XX. Dessa maneira, diferencia-se o primeiro por não se restringir à repressão da população que tenta intervir politicamente na economia, e também, por construir o enquadramento jurídico e político do Mercado, ou seja, por constituir-se positivamente. Além disso, ressalta-se que o

neoliberalismo seria uma racionalidade, uma forma de subjetivação típica do novo tempo do capitalismo mundial.

A segunda parte, por sua vez, propõe uma breve contextualização histórica da repressão aos movimentos do campo no Brasil e no Chile. Assim, é traçado o curso temporal que vai das ações repressivas que aliam o estatal e o privado na Ditadura Militar Brasileira, passando pela influência brasileira no Chile, que culminaria, portanto, na condenação do Estado chileno pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo uso de sua Lei Antiterrorismo contra os Mapuche. Assim, sem a intenção de esgotar os fundamentos históricos da repressão nos países, o capítulo em questão se destina para alertar acerca dos perigos: (a) do discurso da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) empregado na ditadura brasileira; (b) dos abusos estatais cometidos pelas democracias neoliberais sob o signo do combate ao terrorismo, especialmente nos conflitos pela terra.

A terceira parte, em seu tempo, se destina à análise de cada um dos Projetos de Lei (PLs) encontrados na Câmara dos Deputados, sob a busca do termo “Lei 13.260”, que mencionaram os movimentos sociais do campo ou que trataram de práticas tipicamente reputadas a esses grupos, como as invasões de terras. Assim, dos 110 PLs encontrados na busca, 13 atenderam aos critérios e foram analisados individualmente e coletivamente neste trabalho.

Por fim, a conclusão indica que os PLs almejam consolidar a repressão neoliberal pela via penal, criminalizando via Lei Antiterrorismo os movimentos que contestam o arranjo atual da propriedade rural brasileira. Para isso, retomaram o vocabulário da DSN, tratando os movimentos sociais do campo como “inimigos internos”, terroristas. Desse modo, um perigo se delineia no horizonte: se o Brasil se engajar com essa solução, aprovando tais projetos e dando eficácia aos seus mandamentos, cometerá o mesmo erro do Chile, podendo ter o mesmo destino, ou seja, ser responsabilizado internacionalmente por violar os Direitos Humanos de seus próprios cidadãos.

Neoliberalismo ou Liberalismo autoritário?: uma delimitação teórica preliminar

Em 1932, Carl Schmitt proferiu uma palestra à pedidos da *Langnam-Verein*², no *Tonhalle* (um grandioso salão de concertos musicais), dirigindo-se a 1500 membros da

elite burguesa, política e administrativa alemã. No evento, o jurista forneceu uma espécie de prévia do que guardavam os anos seguintes, quando tornaria-se colaborador do regime nazista. No infame discurso, Schmitt contrapôs dois tipos de Estados Totais, um Quantitativo, ruim, e um Qualitativo, bom. O primeiro seria uma democracia liberal, como a República de Weimar, onde as múltiplas vontades e os vários partidos se debateriam em um caldo heterogêneo e acéfalo, que levaria, inevitavelmente, ao caos. O segundo, por sua vez, seria a proposta política que Schmitt considerava ideal, ou seja, um Estado que tomaria seu lugar diante da total importância da política, dirimindo as múltiplas vozes e concentrando, pela liderança estatal, o consenso homogêneo.

Schmitt viveu em um tempo de ebulição social, especialmente no que se refere às reivindicações trabalhistas e socialistas, que afetaram profundamente o cenário político local. Assim, é natural que esse novo contexto promoveria uma reação, especialmente do Mercado. É nesse bojo que foi proferida sua palestra intitulada “*Starker Staat und gesunde Wirtschaft*”, ou “Estado forte e economia saudável”, que traçou a importância do Estado Total Qualitativo em sua atuação na confecção de um consenso artificial no âmbito da economia.

Para Schmitt, o papel do Estado Total Qualitativo seria impedir a massa heterogênea de afetar a economia com suas reivindicações de cunho trabalhista ou socialista. Logo, ele seria absoluto por garantir a homogeneidade e o consenso liberal, ainda que de forma violenta e autoritária. Como aponta Chamayou, tratava-se de

Seduzir e dar segurança ao patronato alemão. Ele promete um Estado forte, propagandístico-repressivo, capaz de amordaçar as oposições sociais e políticas, assegurando que essa força imensa se deterá respeitosamente no limiar das empresas e dos mercados. O autogoverno privado das Relações econômicas não será questionado; ao contrário, será estendido e sacralizado (Chamayou, 2020a, p. 340).

Ademais, entende-se que a proposta de Schmitt cumpre o papel de assegurar o cumprimento de uma reforma liberal (ou neoliberal) que seria incapaz de ocorrer em uma democracia, dado que, cedo ou tarde, o povo alemão se rebelaria diante das medidas impopulares (Heller, 2020).

Diante disso, caracterizar o neoliberalismo como liberalismo autoritário seria um movimento perspicaz, definitivamente mais eloquente que o de Brown (2019), que considera os governos autoritários atuais como uma deturpação ou filho bastardo do neoliberalismo. Assim, um conceito que aborde o caráter inerentemente autoritário do

neoliberalismo é essencial para a compreensão do momento político contemporâneo, marcado por um contexto em que:

Do lado do poder, o neoliberalismo incita o fogo de suas políticas econômicas predatórias fomentando uma pós-democracia autoritária e policialesca, gerenciada por técnicas de mercado, enquanto as novas direitas (ditas “direitas duras”) declaram guerra ao estrangeiro, ao imigrante, ao muçulmano e aos underclass, para o benefício das diversas extremas direitas, devidamente, “desdemonizadas” (Alliez; Lazzarato, 2021, p. 13).

Contudo, o fenômeno neoliberal *stricto sensu* é muito maior do que a proposta do liberalismo autoritário de Schmitt e da crítica de Heller. O liberalismo autoritário não contempla duas dimensões do neoliberalismo, a saber: (a) o lado positivo do neoliberalismo; (b) o neoliberalismo enquanto racionalidade.

O primeiro ponto (a) demanda uma retomada às origens teóricas do neoliberalismo, a saber, o Colóquio Walter Lippmann, de 1938 (Dardot *et al.*, 2021, p. 296). O caráter distintivo do neoliberalismo, em seu nascedouro, que o diferenciou do liberalismo clássico e suas variantes é, antes de tudo, a retirada do “Mercado” do âmbito da natureza. Em outras palavras, é o reconhecimento de que, embora a concorrência seja o estado natural das coisas, o Mercado e a sociedade concorrencial devem ser construídos ativamente, tendo em vista uma arquitetura jurídica e política. Louis Rougier, um dos pioneiros do neoliberalismo, é, assim, contraposto a Heller:

Para dizer com as palavras de Rougier, o neoliberalismo é um “liberalismo positivo”, um liberalismo interveniente, e, desse modo, não poderia se deixar fechar em uma noção tão estreita como a de “autorretirada” do Estado. Entretanto, à luz de nosso estudo, é preciso ir além ainda dessa ideia de um intervencionismo jurídico positivo. O intervencionismo neoliberal não é apenas econômico ou jurídico: ele é social, político e cultural, ele é total no sentido em que o são as guerras civis do neoliberalismo; ele envolve toda a sociedade, porque ambiciona fazer nascer uma sociedade de concorrência (Dardot *et al.*, 2021, p. 303-304).

Assim, um Estado neoliberal não seria aquele que, qualitativamente totalitário, teria forças o suficiente para sair e se manter fora da economia (ainda que esse “fora” demandasse constantes intervenções para impedir a participação da população). Na verdade, trata-se de um Estado que perfaz a economia juridicamente, que não só mantém setores da população fora do debate e da regulação econômica (inclusive, com o uso da violência), como constrói ativamente o Mercado e fomenta juridicamente e

economicamente a burguesia. O arcabouço regulatório jurídico, as intervenções para fomentar setores e salvar empresas, os subsídios recorrentes são parte do lado positivo do neoliberalismo, que, por sua vez, destaca o erro de equipará-lo ao liberalismo autoritário.

O neoliberalismo faz uso das técnicas autoritárias indicadas por Schmitt, contudo, o fenômeno, em sua completude, tem fortes fundamentos no seu traço distintivo: a edificação e a manutenção do Mercado e da sociedade concorrencial a partir de intervenções políticas, jurídicas e econômicas.

O segundo ponto (b), por sua vez, refere-se ao argumento de que o neoliberalismo se desenvolveu a ponto de não ser mais uma mera forma de regular a economia, mas sim uma própria forma de subjetivação. O neoliberalismo seria, portanto, a “nova razão do mundo”, ou seja, o modo de subjetivação dominante da sociedade vigente que, em detrimento do Comum, constituiria uma sociedade composta de indivíduos atomizados em constante concorrência. A vida se torna, nesse contexto, uma empresa, onde seus momentos e fatos se tornam recursos, e as decisões, gerenciamentos e investimentos. Assim,

(...) a gestão neoliberal de si mesmo consiste em fabricar para si mesmo um eu produtivo, que exige sempre mais de si mesmo e cuja autoestima cresce, paradoxalmente, com a insatisfação que se sente por desempenhos passados. Os problemas econômicos são vistos como problemas organizacionais, e estes se resumem, por sua vez, a problemas psíquicos relacionados a um domínio insuficiente de si e da relação com os outros. A fonte da eficácia está no indivíduo: ela não pode mais vir de uma autoridade externa. É necessário fazer um trabalho intrapsíquico para procurar a motivação profunda, o chefe não pode mais impor: ele vai vigiar, fortalecer, apoiar a motivação. Dessa forma, a coerção econômica e financeira transforma-se em e auto coerção e autoculpabilização, já que somos os únicos responsáveis por aquilo que nos acontece (Dardot; Laval, 2016, p. 344-345).

Schmitt influenciou Hayek na construção de seus argumentos neoliberais (Chamayou, 2020a, 2020b; Dardot *et al.*, 2022, p. 301), contudo, tal fato, bem como a proximidade entre os conceitos, não pode fazer com que os termos se confundam. O liberalismo autoritário é muito mais restrito e perde de vista as dimensões essenciais do neoliberalismo que estavam presentes em sua gestação teórica e no seu nascedouro prático (o Chile de Pinochet).

Diante disso, considera-se que “neoliberalismo” é um termo mais adequado para abordar a experiência autoritária chilena e a atual brasileira, a despeito de suas diferenças, dado que, em ambas, pode-se evidenciar o traço neoliberal fundamental exposto acima. Isso se dá, pois, o neoliberalismo transcende uma abordagem meramente voltada aos regimes políticos (democracias e ditaduras), dado que ele “(...) não pode se definir positivamente por um regime político específico: ele certamente se opõe à lógica da democracia liberal clássica, mas pode fazê-lo por meio de formas políticas muito diferentes” (Dardot *et al.*, 2021, p. 307).

O neoliberalismo é, por excelência, uma escolha autoritária (Dardot *et al.*, 2021; Lazzaratto, 2019) com variações de intensidade. Ou seja, não necessariamente desboca em um estado ditatorial, mas escora-se, invariavelmente, em uma tendência antidemocrática de restringir a participação popular, especialmente no que se refere à construção social da economia. Nesse sentido, evidenciando a edificação do neoliberalismo no Chile de Pinochet, nos EUA de Reagan e no Reino Unido de Thatcher, podemos observar que Heller (2020) estava certo ao afirmar que os governos liberais precisavam de um reforço autoritário para viabilizar suas políticas, passando pela via da repressão penal³.

Uma ligeira digressão histórica acerca da criminalização e repressão da luta agrária: o inimigo interno entre Brasil e Chile

A história do Brasil pode ser conduzida como uma contínua luta pela terra (Tible, 2024, p. 404). Desde a chegada dos portugueses até os conflitos referentes à Reforma Agrária no século XX e ao Marco Temporal no século XXI, o Brasil sempre teve por foco a questão da terra. Assim, a terra resumida à propriedade, de um lado, e a terra como espaço do Comum e de multiplicidade, do outro, se embatem em um conflito histórico que envolve colonização, patrimonialismo, racismo e capitalismo:

É justo dizer que a resistência coletiva no Brasil rural tem sido historicamente, e continua sendo hoje, uma rejeição às elites fundiárias e à produção agrícola em grande escala. Um elemento-chave dessa rejeição é certamente o tamanho da propriedade e da produção; o Brasil tem o segundo maior grau de concentração de propriedade de terras do hemisfério ocidental. Mas outro elemento-chave da rejeição e resistência é a orientação monocultural da maioria da produção agrícola em grande escala. O foco singular em determinadas culturas comerciais se opõe diretamente à agricultura familiar diversificada praticada e

idealizada por muitos participantes dos movimentos sociais rurais (Pahnke; Tarlau; Wolford, 2015, p. 1071, tradução nossa⁴).

É nessa toada que o Brasil, ao longo dos anos, se tornou um dos países que mais mata ativistas ambientais no mundo, ocupando o 4º lugar (Puente, 2021; Tible, 2024). Tal violência extralegal é envolta em um contexto de acirramento da disputa pela terra, muitas vezes fomentado pelo Estado, de modo que, considerando a história recente do país,

Seria difícil analisar a política agrária no Brasil contemporâneo sem abordar os debates em torno do neoliberalismo. (...) De muitas maneiras, o neoliberalismo exacerbou os princípios de produção da monocultura; a retirada do apoio estatal à agricultura na década de 1990, juntamente com a queda das tarifas e outras proteções à economia doméstica, aumentou a integração vertical ao longo da cadeia agroindustrial (Pahnke; Tarlau; Wolford, 2015, p. 1072-1073, tradução nossa⁵).

Por exceder o escopo do artigo, nesta seção não se abordará o passado colonial e os incontáveis massacres dos anos iniciais da República Brasileira. O foco é abordar brevemente a repressão aos movimentos reivindicatórios rurais, especialmente durante a Ditadura Militar Brasileira. Ainda, será feita uma comparação com o caso chileno que, influenciado teoricamente pelo Brasil, usou da figura do terrorismo para conter demandas populares indígenas por território.

Assim, é importante ressaltar que a Ditadura Militar Brasileira construiu, após anos de desenvolvimento que lhe antecederam ainda na Guerra Fria, uma ideologia, a saber, a DSN. Tal construção teórica foi o guia de valores das Forças Armadas brasileiras, erigida sobre o anticomunismo e a tradição conservadora nacional a partir de influências estadunidenses e da doutrina da *Guerre Révolutionnaire* francesa (Comblin, 1979). A origem plural da DSN brasileira deve ser ressaltada:

Na verdade, ela é formada a partir de três vertentes básicas: a primeira, e mais determinante, é precisamente a cópia do que vem da matriz: a segurança nacional nos Estados Unidos; a segunda, é a geopolítica, fonte de inspiração teórica, onde a DSN buscará uma pretensa base científica; e finalmente o pensamento autoritário brasileiro preexistente e contemporâneo à sua formulação (Martins, 1986, p. 13).

A DSN tem por fundamento a defesa dos Objetivos Nacionais (ON, diferenciados entre atuais e permanentes) contra a ingerência do “inimigo interno”, que atuaria em todas as frentes possíveis (materiais e psicológicas) (Brasil, 1979, p. 223). Assim, o país seria guiado por uma elite civil-militar que teria consciência das ânsias do

“povo” (entidade idealizada a partir de uma imagem homogênea da população) e as traduziria nos Objetivos Nacionais durante a Guerra Fria.

Assim, deve-se considerar que a Guerra Fria, enquanto manjedoura da DSN, ofereceu grande influência na forma da doutrina de posicionar o Brasil no mundo. Logo, o Brasil seria parte do Ocidente, companheiro essencial do “irmão do Norte”, os EUA (Seixas, 2021, p. 59), na resistência contra as hostes orientais socialistas. Em suma, a DSN seria “(...) uma doutrina que propugnava a subordinação política da classe trabalhadora e a firme participação do Brasil na defesa do ‘mundo ocidental’, sob a hegemonia política dos Estados Unidos” (Oliveira, 1976, p. 15).

Logo, em um contexto de liderança tecnocrática, civil-militar, anticomunista e paranoica, típica da Guerra Fria na América Latina, a DSN não desenvolveu um estado de Guerra Total (ou seja, de um conflito avassalador e direto entre potências), mas da indistinção entre guerra/exceção e paz/regra:

E como este inimigo ataca por todos os meios, e a partir tanto do exterior, como do interior do país, desaparece a fronteira entre o interno e o externo. Da mesma forma desaparece a fronteira entre a guerra e a paz, pois vivemos em guerra permanente contra o monstro comunista. Há um terceiro princípio básico que, ao lado destes, norteia a LSN: o de que todo cidadão, em princípio, é um suspeito (Martins, 1986, p. 56).

É nesse caldo cultural que o conflito agrário no Brasil se acirrou novamente. Após a derrubada, em 1964, de João Goulart, que defendia uma reforma agrária com compensações aos latifundiários, os movimentos pela terra passaram a ser perseguidos de forma veemente. As ligas camponesas, junto dos sindicatos rurais, ganharam força desde os anos 40 e 50, tomando proporções nacionais e preocupando o poder público para, logo após o golpe militar, serem postas na ilegalidade e combatidas vorazmente (Carneiro; Cioccarri, 2011, p. 26).

A repressão aos trabalhadores rurais tomou contornos dramáticos, sendo marcada por uma aliança entre as forças oficiais e as não-oficiais, como latifundiários, grileiros e jagunços (Carneiro; Cioccarri, 2011). A repressão oficial tomou diversas faces, dentre elas, o enquadramento de lideranças populares na Lei de Segurança Nacional e a intervenção nos sindicatos:

De forma geral, no país, a organização dos trabalhadores rurais foi duramente golpeada pela ditadura. Durante e após o golpe militar, vários dirigentes sindicais foram mortos, torturados, presos e perseguidos, como atesta o caso de Lyndolpho Silva, ex-presidente da

Contag, entre muitos outros. No Nordeste, uma das regiões mais atingidas, os efeitos foram imediatos e brutais, com a prisão e o assassinato de dezenas de líderes. O Exército ocupou e interveio na maioria dos sindicatos de trabalhadores rurais da região. Dos 40 sindicatos rurais existentes na época, na Zona da Mata de Pernambuco, 38 sofreram processos de intervenção imediatamente após o golpe. Destes, 26 tiveram mais de um processo de intervenção pela DRT até 1967 (Carneiro; Cioccarì, 2011, p. 27).

O resultado do imbricamento da violência pública e privada foi um saldo enorme de mortos, sem qualquer responsabilização posterior: “(...) entre 1964 e 1989, o Brasil contabilizou 1.566 assassinatos de trabalhadores rurais, dos quais há registro apenas de 17 julgamentos e de oito condenações, numa clara caracterização da impunidade” (Carneiro; Cioccarì, 2011, p. 28).

A repressão no campo só tomou esses contornos graças à visão da Ditadura, baseada na DSN, de que o país era assolado por um inimigo interno, que deveria ser combatido a qualquer custo para assegurar os ONs do país. Diante disso, é importante ressaltar que o Brasil era uma potência latino-americana durante a Guerra Fria, sendo a principal ditadura baseada na DSN (Comblin, 1979) e um exportador da contrainsurgência durante o período (Bevins, 2022).

Tal fato é crucial para outro episódio latino-americano: o golpe militar de 1973, no Chile, que seria amplamente influenciado pelo “modelo brasileiro” (Simon, 2021, p. 19). O golpe de Estado contra Salvador Allende ocorreria, dentre várias razões, pelo anticomunismo das elites chilenas que, apoiadas pelos EUA e Brasil, desenvolveram uma técnica de sufocamento econômico que descarrilou o governo esquerdista então vigente (Bandeira, 2023). Assim, é uma consequência intuitiva que, não só os avanços sociais conquistados no âmbito da *Unidad Popular* seriam desfeitos, como o novo governo faria uso da oportunidade para promover uma nova política econômica.

Assim, nasceu a aliança entre as elites chilenas, os militares e os economistas neoliberais. A nova ditadura receberia uma geração de jovens economistas chilenos formados na Escola de Chicago, bem como seria influenciada diretamente por seus mentores neoliberais, como Milton Friedman e Friedrich Hayek, que supostamente teria até feito o anteprojeto da constituição chilena de 1980 (Chamayou, 2020a, p. 326-327).

O Chile, influenciado pelo modelo de repressão brasileiro, bem como pelas técnicas de contrainsurgência típicas da DSN, constrói uma ditadura extremamente violenta, afetando, portanto, diretamente a forma que o país lidava com a questão da

terra. Assim, se o governo de Salvador Allende propôs uma série de restituições de terras para os povos Mapuche (que entraram em conflito com os poderes oficiais e não-oficiais desde a colonização), a ditadura de Pinochet as revogou e propôs uma lei antiterrorismo que marcou a luta agrária dos Mapuche no Chile (Menezes, 2022, p. 138-142).

Assim, o Chile neoliberal utilizou da DSN para conter os conflitos locais sob o signo do combate ao “inimigo interno” terrorista, sendo um dos marcos de tal fenômeno o advento da Lei n.º 18.314/1984, a lei antiterrorismo chilena, que foi uma das tristes continuidades autoritárias no Chile pós-ditatorial. O advento da democracia no país do condor foi visto com bons olhos pelas lideranças Mapuche, contudo, as frustrações decorrentes do descumprimento das promessas ocasionaram o acirramento dos conflitos:

Foi na tentativa de superar esse erro histórico que, em 28 de setembro de 1993, o governo chileno aprovou a Lei n.º 19.25339, no intuito de melhorar as condições de vida dos povos indígenas, como a devolução de parte de suas terras e a concessão de certa autonomia política. Contudo, os anos foram passando sem essa norma alcançar o mínimo de eficácia, provocando o acirramento do conflito entre o governo e o povo mapuche. Assim, entre os anos 2001 e 2002, vários incêndios foram provocados como forma de protestar contra a omissão estatal, o que, em pleno contexto de combate mundial ao terrorismo, derivou na aplicação da lei antiterrorista.

A lei antiterrorista (Lei, n.º 18.314/1984), elaborada em pleno período militar (1974-1990), foi aprovada para combater os dissidentes do regime do presidente Pinochet, por meio do agravamento das penas previstas no Código Penal. Com a democratização operada após 1990, a Lei foi alterada para conciliá-la com o pleno respeito aos direitos humanos. Assim, restringiu-se sua aplicação somente a práticas violentas que atentassem, de forma indiscriminada, contra a vida, a liberdade e a integridade física das pessoas com o objetivo de causar temor na população.

Apesar dessas restrições, durante a administração do presidente Ricardo Lagos (2000-2006), sete membros do povo mapuche e uma ativista dos direitos desse povo foram acusados pela prática delituosa de incêndio nos moldes tipificados na lei antiterrorista (Lopes; Santos Junior, 2018, p. 598-599).

Em 2011, o Chile foi denunciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, após ter condenado no início dos anos 2000, 7 lideranças mapuches e uma ativista que promoveram manifestações com o uso de incêndios nos campos. A denúncia à corte internacional fundamentou-se principalmente nos seguintes fatos relativos ao processamento dos revoltosos:

1) utilização de testemunhas com identidade reservada; 2) sigilo prolongado da investigação; 3) utilização inadequada da prisão preventiva, assédio a testemunhas e defensores; e 5) utilização de provas que foram denunciadas como ilegais e cujas denúncias não foram investigadas (Amnesty International, 2018, p. 4 apud Reinado, 2021, p. 218, tradução nossa⁶).

Nessa linha, a condenação veio no caso “Norin Catriman e outros vs. Chile”, em 2014, quando

o órgão decidiu, dentre outras medidas, que fosse ordenado ao Estado chileno a anulação das condenações por terrorismo das vítimas Segundo Aniceto Norín Catrimán, Pascual Huentiqueo Pichún Paillalao, Florencio Jaime Marileo Saravia, José Benicio Huenchunao Mariñán, Juan Patricio Marileo Saravia, Juan Ciriaco Millacheo Licán, Patricia Roxana Troncoso Robles e Víctor Ancalaf Llaupe (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2014, §417). Ainda, condenou o governo a realizar a oferecer tratamento médico e psicológico às vítimas, publicar a sentença da Corte IDH no Diário Oficial e reconhecer a responsabilidade de forma pública, bem como conceder bolsas de estudos aos filhos do ofendido Victor Manuel Ancalaf Llaupe, adequar a legislação interna de antiterrorismo aos padrões internacionais e realizar o pagamento dos danos materiais e morais suportados pelas vítimas (Melaré; Biller Aparício; Albuquerque, 2025, p. 12).

Nesse sentido, pode-se evidenciar a conexão Brasil-Chile na repressão dos movimentos sociais pela terra: trata-se de uma continuidade de práticas de controle das ânsias sociais a partir da lógica do inimigo interno, típica da DSN. Ressalta-se que o caso chileno revela que a criminalização e repressão aos movimentos sociais com base em uma retórica da Guerra Fria não é restrito às ditaduras, sendo, também, uma persistência nas democracias neoliberais⁷.

Análise dos PL's que, na Câmara dos Deputados, tentam mudar os termos da luta agrária

O 11/09/2001 instaurou uma nova era da política e segurança global, estabelecendo o combate ao terrorismo como mote das repúblicas ocidentais, as relações internacionais se alteraram profundamente. Assim, para um país latino-americano, cooperar com as potências na Guerra ao Terror se tornou um ponto essencial para a se posicionar internacionalmente, ainda mais após a espetacularização da violência do ISIS na segunda metade dos anos 2010. Logo, com as pressões internacionais, especialmente do GAFI⁸, assim como com o pânico instaurado pela mídia,

o Brasil aprovou a Lei n.º 13.260/2016, visando tipificar o crime de terrorismo e assim, evitar ser posto na lista de Países e Territórios não cooperantes⁹.

A Lei n.º 13.260/2016 nasce, portanto, em um período em que o terrorista seria um inimigo externo que, de terras longínquas, poderia adentrar o território nacional e promover atentados durante eventos de grande magnitude, a saber, as Olimpíadas de 2016. Não obstante a imperante imagética do “inimigo externo” decorrente do desenvolvimento da Guerra ao Terror nos anos anteriores, a lei foi objeto de disputa no que se refere à criminalização dos movimentos sociais brasileiros (Teixeira, 2021; Carvalho, 2025).

Os debates que marcam o nascedouro da lei, disputando sobre sua aplicabilidade aos movimentos sociais e a inexistência de motivação política no enquadramento legal, marcam uma importante volta da lógica do “inimigo interno” para tratar os conflitos internos¹⁰. Assim, a partir da própria gestação da lei, já havia um discurso que retomava a DSN para garantir o devido funcionamento do Mercado em termos neoliberais. Desse modo, existia um esforço para regular autoritariamente as relações de propriedade, retomando e instrumentalizando o discurso da Ditadura Militar Brasileira.

Diante disso, uma análise foi feita acerca dos Projetos de Lei no site da Câmara dos Deputados, de modo que foram encontrados 110 resultados a partir da busca simples pelo termo “Lei 13.260”. Essa pesquisa se restringiu, portanto, à descrição dos projetos que tratam diretamente dos movimentos sociais do campo, não abordando, como Carvalho (2025) e Brito e Moraes (2021), a quantidade copiosa de projetos que propuseram a criminalização dos movimentos sociais *lato sensu*. Assim, considera-se que esses projetos afetariam potencialmente os movimentos camponeses¹¹, contudo, uma leitura demorada desses ampliaria demasiadamente o escopo do trabalho, que foca nas relações entre propriedade, reivindicações camponesas e repressão neoliberal.

Logo, foram encontrados 13 projetos que: (a) mencionam diretamente movimentos sociais do campo, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST); (b) ou que, na ausência de menção direta, tratam de práticas reputadas, quase que exclusivamente, aos movimentos camponeses. Desses 13 processos, 11 tratam de tornar, de diferentes formas, a invasão/ocupação de terras um ato terrorista, 1 propõe uma lista de organizações terroristas incluindo movimentos

sociais rurais brasileiros, e, por fim, 1 criminaliza o esbulho possessório, sem usar da Lei Antiterrorismo para tal. Dessa forma, parte-se para a análise individual dos PLs em ordem cronológica para, depois, tratar do cenário de forma geral.

Iniciando a análise pelo PL 9.604/2018, de autoria de Jerônimo Georgen, que insere um §3º ao art. 2º da Lei n.º 13.260/2016 visando, portanto, repelir o “abuso de direito de articulação de movimentos sociais”, mencionando especificamente a invasão de imóveis urbanos e rurais (Brasil, 2018a, n.p.). Para o autor, alguns movimentos sociais abusam dos direitos garantidos pelo §2º do artigo referido, de modo que, ocupando imóveis, provocam “terror social ou generalizado”, se tratando de uma verdadeira guerrilha que demanda uma atualização da legislação¹² (Brasil, 2018a, n.p.).

O PL 9.858/2018, por sua vez, de autoria de Rogério Marinho, segue uma via semelhante à do anterior: não altera o art. 2º, *caput*, e tampouco o § 2º, da Lei n.º 13.260/2016, mas insere um §3º (Brasil, 2018b). O novo dispositivo, de certo modo, anula as disposições do parágrafo que lhe precede, visando combater movimentos sociais rurais e manifestações urbanas:

Poderosos chefes de milícias paramilitares, eufemisticamente denominados líderes de movimentos sociais, organizam e fazem propaganda aberta em redes sociais de ações que aterrorizam produtores e trabalhadores rurais e a população em geral. Eles chantageiam os Poderes do Estado e a sociedade brasileira sem sofrerem qualquer repressão ou punição. Praticam todos os tipos e modalidades de terror no reino da impunidade. Estão inatingíveis pela Lei, ferindo de morte o preceito constitucional, democrático e republicano de que a Lei vale para todos. Travestidos de movimentos sociais existem grupos terroristas armados e organizados para a prática de atos que levam pânico, prejuízos psicológicos, materiais e atentam contra a propriedade e a vida do cidadão no campo e nas cidades brasileiras. A realidade mostra com admirável clareza que é preciso puni-los por seus crimes (Brasil, 2018b, n.p.).

O PL 10.010/2018, por conseguinte, de autoria do deputado Nilson Leitão, não traz menção à Lei n.º 13.260/2016, mas aparece na busca e trata de invasões coletivas e ações possessórias (Brasil, 2018c). O projeto, portanto, cumpre o papel de viabilizar uma ação preventiva e, se necessário, violenta, contra os casos de ocupações de terras rurais, presumindo a justeza da propriedade privada e deslocando-a de sua função social, tratando, assim, quem manifesta-se a favor da reforma agrária como disseminadores do terror no campo:

Não cabe a grupos organizados decidir quando a propriedade é justa, mas aos tribunais. A partir do momento que eles, dando uma ordem de desocupação ou de proteção da posse ou da propriedade, reconhecem que ela é lícita e legítima, a Justiça está do lado do proprietário. Por outro lado, o projeto pretende agir preventivamente, evitando que as invasões ocorram. Para isso, criamos o crime específico de esbulho possessório coletivo, que se aplicará a invasões por grupos enormes, muitas vezes a serviço de partidos, empenhados em espalhar o terror pelo campo. Também aumentamos as penas para o crime de esbulho possessório em geral, para proteger a posse inclusive contra invasões individuais (Brasil, 2018c, n.p.).

Assim, o projeto não opta pela via do terrorismo para combater os movimentos sociais, contudo, sua justificativa endossa o discurso de que a luta agrária seria instrumentalizada por partidos esquerdistas para espalhar o terror.

Em seguida, o PL 832/2023, de autoria do deputado Capitão Alden, visa alterar a Lei n.º 13.260/2016, objetivando qualificar como ato terrorista o esbulho de imóveis rurais e a ameaça de invasão armada de terras particulares. A excepcionalidade do projeto está em sua justificativa, pois além de mencionar “inúmeras pessoas intituladas ‘indígenas’”, menciona o uso de armamentos pesados, como fuzis (Brasil, 2023a, n.p.). Assim, o projeto em questão destaca-se por abordar a questão da luta pela terra no Brasil para além dos movimentos sociais que visam a reforma agrária, acusando e objetivando combater também os indígenas (que estão em uma luta por território desde 1500).

Dessarte, o PL 938/2023, de autoria do deputado Evair Vieira de Melo, segue uma via semelhante de criminalização de práticas dos movimentos sociais do campo, dentre outras medidas: tornar ato terrorista

(...) a conduta dos movimentos sociais que invadir, turbar ou esbulhar a posse de imóveis rurais ou ameaçar invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural, com intenção (sic.) de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas pessoas (Brasil, 2023b, n.p.).

Assim, o deputado menciona uma nova ofensiva do MST durante o terceiro governo Lula, bem como o “Carnaval Vermelho” da Frente Nacional de Luta Campo e Cidade (FNL), que também considera “historicamente próximo ao PT” (Brasil, 2023b, n.p.). Neste diapasão, o autor aborda que os atos dos movimentos sociais citados têm como único objetivo “desmoralizar as instituições democráticas” (Brasil, 2023b, n.p.), de modo que o PL traria uma forma de combater com mais eficiência a ameaça terrorista nos campos. Dentre as propostas, consta

(...) a definição de prazo para o cumprimento de decisão judicial de manutenção ou reintegração de posse e permite que o dono de propriedade invadida acione as autoridades policiais para ajudá-lo a defender a sua propriedade. Também propomos aumento de penas nos crimes de esbulho possessório, crime de “alteração de limites”, bem como em caso de uso de violência e em concurso de pessoas. Ademais, visamos possibilitar a ação policial, sem necessidade de ordem judicial, na retirada de invasores de propriedade privada. Para isto, o proprietário ou possuidor deverá apresentar escritura pública que comprove a propriedade do imóvel. Noutro ponto, propomos a possibilidade de enquadramento das invasões como crime de terrorismo porquanto que o que se observa no cenário fático atual é a clara moldura do abuso do direito de articulação de movimentos sociais por parte do MST e correlatos, uma vez que a proteção concebida pelo §2º do art. 2º, da lei nº 13.260/16, tem servido apenas para dissimular a natureza dos atos de terrorismo, como os que envolvem a ocupação de imóveis urbanos ou rurais, com a finalidade de provocar terror social ou generalizado (Brasil, 2023b, n.p.).

O autor propõe, portanto, um aumento de penas, um novo tratamento jurídico e um relaxamento dos requisitos processuais para reprimir com força policial os casos de esbulho possessório. Em outras palavras, propõe uma flexibilização das amarras legais à repressão no campo, agilizando a ação policial e qualificando os manifestantes como terroristas.

O PL 1.289/2023, por sua vez, torna ato terrorista a ocupação de terras alheias, assim como traça uma série de medidas repressivas, objetivando sufocar os movimentos sociais rurais e seus membros, ficando

(...) proibido aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, públicas ou particulares, o recebimento de auxílios e/ou benefícios de programas sociais, a participação em concursos públicos, à contratação com o poder público e a nomeação em cargos públicos comissionados, bem como a imediata exoneração de ocupantes de cargos públicos comissionados no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Parágrafo único. Aplicam-se as proibições do caput aos invasores das faixas de domínio das rodovias federais, estaduais e municipais (Brasil, 2023c, n.p.).

Isso se dá de modo que o autor, deputado Delegado Caveira, visa restringir a atuação do que chama de “grupos disfarçados de movimentos sociais, que promovem ações criminosas de invasão e ocupação de propriedades rurais e particulares” (Brasil, 2023c, n.p.). O autor recorre, portanto, à constante tópica dos “movimentos sociais pervertidos/corrompidos”, ou seja, dos grupos que se passam por movimentos sociais legítimos para atingir objetivos nefastos. Esses grupos, no caso, seriam os movimentos

populares que buscam contestar o atual estado das relações de propriedade e produção no Brasil.

Outrossim, o PL 1.964/2023, de autoria do deputado Maurício Neves, é um projeto que altera a Lei n.º 13.260/2016, para criminalizar como ato terrorista a invasão de terras rurais, ainda que improdutivas (Brasil, 2023d). O autor, portanto, ressaltando a “natureza político-ideológica” do MST, reforça a ideia de que o movimento promove o terror social generalizado com sua luta pela reforma agrária. Assim, os movimentos camponeses seriam uma minoria enfurecida que aterroriza e perpetua injustiças contra uma maioria inocente. Trata-se de uma visão completamente deslocada do fundamento histórico da construção do mundo rural brasileiro, pautada na desigualdade e violências advindas de uma imbricação entre a repressão pública e privada.

Por conseguinte, o PL 3.912/2023, de autoria do deputado Maurício do Vôlei, segue a esteira do projeto anterior, alterando a Lei n.º 13.260/2016 ao inserir como ato terrorista a invasão de terras públicas ou privadas. Para o autor, a tipificação permite uma punição mais grave, logo, uma forma de tratar com mais veemência um grupo que se enquadra no polo oposto à defesa da propriedade privada despojada de sua função social:

A tipificação da invasão de terras, públicas ou privados (sic.), por pessoa física ou em grupos, e aqueles que os financiarem, como crime de terrorismo é uma medida essencial para proteger a propriedade privada e a segurança dos proprietários. A invasão de terras tem causado prejuízos significativos a produtores rurais, empresas e cidadãos que possuem legítimo direito sobre as terras invadidas. A criminalização dessas ações representa uma salvaguarda contra ocupações ilegais e promove a segurança jurídica para os detentores legais das propriedades (Brasil, 2023e, n.p.).

Em sequência, o PL 4.398/2023 altera a Lei n.º 13.260/2016 incluindo dentre os atos de terrorismo o ato de esbulho possessório. A justificativa da autora, deputada Caroline de Toni, menciona o MST, tratando explicitamente de uma “pacificação da questão agrária”, ecoando a necessidade da DSN de apaziguar conflitos de classe (Brasil, 2023f). A autora ainda menciona o governo de Jair Bolsonaro como um período de paz nos campos:

Sob a justificativa de garantir o cumprimento da Reforma Agrária, movimentos têm agido de forma leviana – infringindo a lei para garantia de interesses próprios, que em nada contribuirão para pacificação das questões agrárias. Tais ações têm gerado uma verdadeira desordem no

país. São mais de 50 (cinquenta) invasões apenas nos primeiros meses do ano - quantidade que quase totaliza o número de invasões do mandato inteiro do Presidente Jair Bolsonaro (Brasil, 2023f, n.p.).

Ademais, o PL 5.021/2023, de autoria do Deputado Paulo Bilynskyj, visa instituir uma lista de organizações terroristas, inserir a motivação política e ideológica no art. 2 da Lei n.º 13.260/2016, criminalizar a incitação de atos terroristas e a apologia a grupos/indivíduos terroristas, dentre outras medidas. Sua lista, portanto, aborda diversos grupos internacionais, facções criminosas e movimentos sociais brasileiros, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) (Brasil, 2023g). Assim, o autor não somente tenta se filiar às tendências estrangeiras de produzir listas de grupos terroristas, como também retoma o discurso da DSN ao tratar os movimentos sociais brasileiros como inimigos internos, subversivos e terroristas.

Dando seguimento, o PL 100/2024, por sua vez, de autoria do deputado Messias Donato, altera a Lei n.º 13.260/2016 tratando sobre a promoção de grupos terroristas e outras providências, dentre essas: inserir a motivação ideológica no tipo penal; e considerar como grupo terrorista o grupo que, entre outros atos, comete a invasão de terras. Em sua justificativa, o autor aborda o MST como uma ameaça terrorista doméstica, ou seja, interna:

Além disso, não só grupos terroristas de outras nacionalidades ameaçam a segurança nacional. No Brasil presenciamos com frequência ataques opressores de movimentos sociais ao direito fundamental à propriedade privada e a dignidade da pessoa humana que promovem o terror no campo, invadindo terras produtivas, cometendo crimes de sequestro, roubo, apropriação indébitas, trabalhos análogos à escravidão, fatos que já foram apurados na CPI do MST da Câmara dos Deputados e constam no relatório nº. 2/2023 da referida comissão. As ações da facção denominada Movimento Sem Terra (MST), objeto da referida CPI, também é um movimento político-ideológico sem personalidade jurídica, que afronta a soberania nacional e o estado democrático de direito, entretanto, segue vertiginosamente difundindo doutrinas revolucionárias e extremistas baseadas em ensinamento de personagens genocidas, que defendiam a violência para manutenção do poder, sob o pretexto de defender a justiça social e a reforma agrária. Vale ressaltar, a invasão coletiva de imóvel rural, seja ele produtivo ou improdutivo, inviabiliza legalmente a reforma agrária, tornando as ações do MST opostas àquilo que eles afirmam defender. Assim, não existe invasão “legítima”, muito menos legalizada ou permitida, invasão é crime previsto em lei e quem deseja obter a posse e a propriedade de terras deve aguardar o devido processo legal junto ao órgão competente (Incra ou Funai) como qualquer outro titular de direitos, nos termos da lei.

Mesmo diante dos inequívocos atos criminosos, a facção de invasores também segue comercializando e distribuindo camisetas, bandeiras, bottons e outros materiais publicitários com objetivo de captar apoiadores e expandir a sua atuação (Brasil, 2024a, n.p.).

Por conseguinte, o PL 1.950/2024, de autoria de Sóstenes Cavalcante, objetiva, à primeira vista, atualizar a lei com o aumento de penas e tipificação de condutas, como sabotagem de bens e serviços sensíveis/críticos, sequestro de aeronaves e ataques informáticos. Contudo, propõe uma nova redação ao §2º, do art. 2º da Lei n.º 13.260/2016, indicando que:

O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva em manifestações políticas e movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei, desde que promovidos pacificamente, nos termos da lei, sem ameaça, coação, violência, uso de armas brancas ou de fogo, esbulho ou dilapidação de bens móveis ou imóveis, públicos ou privados (Brasil, 2024b, n.p.).

Há, portanto, nas últimas linhas, a proposição de uma “exceção da exceção” relativa aos movimentos sociais, ao tempo que faz uma inclinação a tratar os atos de esbulhos de bens imóveis como atos terroristas. O PL mitiga o potencial protetor do §2º, ao tempo que direciona a aplicação da lei para casos em que os atos reivindicatórios se dão em contexto de ocupação de terras, ou, esbulho possessório.

O PL 2.815/2024, de autoria de Juliana Kolankiewicz é mais um que visa aprofundar a repressão às reivindicações no campo, tendo por foco o esbulho possessório. Entre suas medidas, estão: (i) incluir o esbulho possessório entre os atos de terrorismo; (ii) criar no Código Penal a tipificação específica para esse crime (art. 161-B) com penas mais altas e majorantes; (iii) prever um novo tipo penal de dano no contexto desse crime (art. 163-A); (iv) aumentar as penalidades de crimes ambientais quando praticados em conexão com invasões (duplicação das penas previstas); e (v) inserir no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) um dispositivo (art. 244-D) para penalizar quem submete menores a presenciar invasões em bens imóveis.

O PL supracitado objetiva reprimir com mais veemência os atos de ocupação de terras, dado que o Brasil estaria em um contexto marcado por um “tratamento demasiado tênue dado aos crimes patrimoniais envolvendo bens imóveis, notadamente aqueles envolvendo invasões de terra.” (Brasil, 2024c, n.p.). Além do foco em tornar o

esbulho possessório um ato terrorista, chama atenção o seu art. 6º, que, alterando o art. 244-D, do ECA, compromete o caráter existencial do MST. Isso se dá, pois, o referido movimento propõe a reforma agrária visando a subsistência de famílias e comunidades, nessa toada, seus atos reivindicatórios são promovidos na presença de núcleos familiares inteiros, incluindo crianças e idosos.

Diante do exposto, pode-se destacar que os PLs estariam carregados de uma retórica anticomunista, típica da DSN e do século XX. É possível indicar também que, pela primazia da criminalização do esbulho possessório, a retomada do vocabulário da DSN no século XXI serve a um propósito tipicamente neoliberal, na medida em que justifica a escolha de tratar, pela via penal, uma situação eminentemente social (Giorgi, 2007, p. 98). Assim, os projetos, visando interditar a luta campesina pela reforma agrária, bem como blindar as relações de propriedade capitalistas que regulam o campo, usam de uma retórica que coloca os movimentos sociais como guerrilhas camponesas, ou seja, inimigos tipicamente internos. Cumpre ressaltar que tal estratégia neoliberal afeta profundamente as populações, dado que

Não se trata de aprisionar criminosos perigosos individuais, isto é, de neutralizar fatores de risco individual, mas sim de gerir, ao nível de populações inteiras, uma carga de risco que não se pode (e, de resto, não se está interessado em) reduzir. A racionalidade que estamos descrevendo não é disciplinar, e sim atuarial (Giorgi, 2007, p. 99)

Diante dos efeitos de tal estratégia de retomada neoliberal do discurso ditatorial, é preciso apontar a aproximação da Câmara dos Deputados com a DSN. Desse modo, percebe-se que os projetos parecem ter uma afinidade grande com a visão do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, louvado pelo ex-deputado Jair Messias Bolsonaro no parlamento, durante a votação do Impeachment de Dilma Rousseff, em 2016. Ressalta-se que Ustra não somente é idolatrado por parte da direita neoliberal nacional, como também foi formado torturador pela Ditadura Militar Brasileira, ou seja, dedicou sua vida ao que a DSN considerava “combate ao terrorismo”.

Assim, em seu livro, que se pretende como um contraponto às produções decorrentes da Comissão Nacional da Verdade, Ustra expõe o que pensa dos movimentos sociais do campo (especialmente do MST), que são vistos como uma continuação da agitação social das Ligas Camponesas dos anos 70, ou seja, dotados de

um caráter subversivo e comunista. Logo, para Ustra, a reforma agrária seria apenas um pretexto para objetivos maiores de subversão da ordem social:

Não é tarefa de especialista traçar um paralelo entre as Ligas Camponesas e o atual Movimento dos Sem-Terra, a começar pelo fato de que, nem um, nem outro desejava, simplesmente, a reforma agrária. (...)

Acrescente-se que o MST, hoje, conta com o explícito apoio do Partido dos Trabalhadores, seu parceiro no Foro de São Paulo, e de parte expressiva da Igreja, além dos “mágicos” recursos que recebe e que poucos conhecem a origem e o montante.

Os métodos do MST estão aperfeiçoados pela experiência adquirida desde os tempos das Ligas Camponesas.

Não é preciso ser especialista para aquilatar o risco que o Brasil corre, pela ação cada vez mais ousada e radical do MST.

A diferença fundamental entre as Ligas Camponesas e o MST é que as ligas jamais conseguiram que um presidente da República colocasse o seu boné na cabeça. Luiz Inácio Lula da Silva vestiu o boné do MST (Ustra, 2007, p. 72).

É diante disso que Ustra, tal como muitos deputados brasileiros, vê no MST uma ameaça guerrilheira: “O MST invade, comete crimes, faz reféns, rouba, depreda. Seus métodos são os mesmos da guerrilha rural” (Ustra, 2007, p. 539). Nesse sentido, seria uma espécie de perigo sem precedentes:

Segundo levantamento feito pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, já são 71 grupos de sem-terra que atuam no país. Uma força militarmente treinada e armada, aparentemente, com facões, foices e enxadas, que segundo eles, são ferramentas de trabalho, mas quando necessário, se transformam em armas, como em Porto Alegre, quando um sem-terra, com uma foice, decapitou o cabo da Brigada Militar Valdeci de Abreu Lopes, no dia 8 de agosto de 1990, na Rua da Praia, no centro de Porto Alegre.

O MST de hoje e outras dissidências de grupos de sem-terra, nada mais são que uma edição melhorada das Ligas Camponesas. Com uma diferença, o Francisco Julião de hoje, João Pedro Stédile, é recebido na Escola Superior de Guerra, anda de avião, tem meios de comunicações modernos, escolas para os sem-terrinhos, faculdades para formar líderes e um número de adeptos treinados significativamente maior. É o Exército Popular de Libertação que as organizações terroristas da década de 70 tanto aspiravam e nunca conseguiram criar (Ustra, 2007, p. 536).

A proximidade da fala de Ustra com as justificativas dos PLs supracitados é gritante, de modo que: ecoam a DSN ao tratar o terrorista como um inimigo interno e subversivo; abordam o MST como um perigo de largas proporções, por supostamente ser uma (potencial) milícia privada, especialmente do Partido dos Trabalhadores;

indicam, recorrentemente, que os movimentos campestinos seriam uma perversão dos movimentos sociais legítimos (ou então, guerrilhas fantasiadas de movimentos reivindicatórios).

Logo, há, por meio dos ecos da DSN e das opiniões de Ustra nos PLs, uma adoção da figura do “inimigo” no Direito Penal (Zaffaroni, 2011). Isso implica, do ponto de vista dogmático e criminológico, em um passo a mais na direção do “Direito Penal do Inimigo” proposto por Günther Jakobs¹³ (2009; Jakobs; Meliá, 2008). Assim, os PLs recorrem à descrição dos movimentos sociais enquanto grupos perigosos, que demandam um tratamento diferenciado do Estado, afastando garantias processuais e constitucionais, como a vedação à punição de atos preparatórios (que já consta flexibilizada no art. 5º da Lei Antiterrorismo) e a criminalização de manifestações de cunho reivindicatório.

Dessa forma, não se percebe uma aplicação “pura” do conceito de Direito Penal do Inimigo, pautada por uma hetero-administração eminentemente preventiva, que despersonaliza por completo o indivíduo¹⁴ pelo perigo que ele representa (Jakobs, 2009). Contudo, há, com o tratamento diferenciado conferido pela figura do terrorismo, uma série de violações dos Direitos Humanos (e conseqüentemente, da personalidade jurídica) dos possíveis afetados pelos PLs, que passariam a flexibilizar direitos fundamentais de manifestação e criminalizar a luta política pela reforma agrária (também prevista constitucionalmente no art. 184, da CF).

Isso se dá, não só pelas propostas dos PLs, mas também pela própria natureza da Lei Antiterrorismo, que não dá conta de lacuna de tipificação alguma, abrindo espaço para a contestação de sua constitucionalidade:

Se a lei é tão clara e se sempre o foi, não se compreende que efeito prático pode ser buscado com tipos especiais que não dão conta de nenhum vazio de tipicidade e que, pelo contrário, podem confundi-lo completamente e provocar impunidades (...) pela via de inconstitucionalidade, nulidades, revisões extraordinárias etc (Zaffaroni, 2011, p. 186-187).

Tratar manifestantes como terroristas, a partir da retórica do “inimigo interno”, é dar um perigoso passo em direção à despersonalização de tais indivíduos. Os PLs, portanto, caminham para tratar criminalmente demandas sociais, tendo em vista assegurar o devido funcionamento do Mercado e a estabilidade das relações de propriedade rural.

Atesta-se, dessa forma, que os PLs ecoam a DSN para trazer o inimigo para o âmago do Direito Penal, objetivando cumprir com os objetivos neoliberais do Estado referentes à questão agrária. Além disso, se Carvalho (2025) já indicou a existência de um esforço conjunto e organizado para reprimir movimentos sociais sob a ótica do antiterrorismo, aqui ressalta-se que, no que se refere à questão dos movimentos camponeses, o esforço teve diferentes momentos. Primeiramente, em 2018, o ano da ascensão de Bolsonaro à presidência é marcado com uma primeira leva de 3 projetos: o PL 9.604/2018 e o PL 9.858/2018 ainda que tratem dos movimentos sociais do campo, ainda estão nos moldes dos PLs que abordam a exceção aos movimentos sociais; o PL 10.010/2018, por sua vez, não aborda a Lei Antiterrorismo, mas é pioneiro em delinear especificamente o esbulho possessório no campo como um ato de terror.

Em seguida, a maior leva de projetos ocorreu no primeiro ano do terceiro Governo Lula, 2023, quando 7 projetos foram propostos. A maioria dos projetos de 2023 aborda a criminalização, via Lei Antiterrorismo, da invasão e turbação de terras rurais, com a notável exceção do PL 5.021/2023, que visa, dentre outras medidas, instituir uma lista de organizações terroristas que inclui o MST e o MTST.

E por fim, em 2024, em continuidade ao esforço de 2023, os derradeiros projetos, repletos de redundâncias diante de seus antecessores e carentes de novidades, trazem o foco para a criminalização do esbulho possessório como ato terrorista. O destaque fica com o PL 2.815/2024 que se propõe como uma consolidação das propostas anteriores, objetivando suprir suas lacunas na repressão e sufocamento aos movimentos sociais.

Abaixo, uma tabela listando os projetos analisados com seus respectivos autores e ementas:

Tabela 1 - PLs analisados

Projeto de Lei	Iniciativa	Ementa
PL 9.604/2018	Jerônimo Goergen - PP/RS	Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

Projeto de Lei	Iniciativa	Ementa
PL 9.858/2018	Rogério Marinho - PSDB/RN	Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais.
PL 10.010/2018	Nilson Leitão - PSDB/MT	Acrescenta os art. 565-A a 565-E à Lei n.º 13.105, de 2015, altera o §1º do art. 1.212, da Lei 10.406, de 2002, e altera o art. 161 do Decreto-Lei 2.848, de 1940.
PL 832/2023	Capitão Alden - PL/BA	Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para caracterizar como ato de terrorismo a invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural, com intensão de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas pessoas.
PL 938/2023	Evair Vieira de Melo - PP/ES	Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Antiterrorismo -; a fim de robustecer as medidas contra a turbação e esbulho de propriedade ou de posse.
PL 1.289/2023	Delegado Caveira - PL/PA	Altera a Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo – para

Projeto de Lei	Iniciativa	Ementa
PL 1.964/2023	Mauricio Neves - PP/SP	tipificar como ato de terrorismo a invasão de propriedades rurais e urbanas, públicas ou particulares e a aplicação de ações punitivas aos ocupantes e invasores que os praticarem. Altera a Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, para nela incluir as ações terroristas que especifica.
PL 3.912/2023	Maurício do Vôlei - PL/MG	Acrescenta o inciso VI, no § 1º, do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para inserir no rol de atos de terrorismo a invasão de terras públicas ou privados, por pessoa física ou em grupos, e aqueles que os financiarem.
PL 4.398/2023	Caroline de Toni - PL/SC	Altera-se a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 para incluir dentre os atos de terrorismo, o crime de esbulho possessório.
PL 5.021/2023	Delegado Paulo Bilynskyj - PL/SP Coronel Chrisóstomo - PL/RO Helio Lopes - PL/RJ Marcos Pollon - PL/MS Nikolas Ferreira - PL/MG Capitão Alden - PL/BA Coronel Assis - UNIÃO/MT Pr. Marco Feliciano - PL/SP Julia Zanatta - PL/SC Eduardo Bolsonaro - PL/SP Rosângela Moro - UNIÃO/SP	Institui a Lista de Organizações Terroristas, altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências.

Projeto de Lei	Iniciativa	Ementa
	Gustavo Gayer - PL/GO	
	Sanderson - PL/RS	
	Alberto Fraga - PL/DF	
	Bia Kicis - PL/DF	
	Luiz Philippe de Orleans e Bragança - PL/SP	
	Sóstenes Cavalcante - PL/RJ	
	Mauricio Marcon - PODE/RS	
	Messias Donato - REPUBLIC/ES	
	Daniela Reinehr - PL/SC	
	Delegado Ramagem - PL/RJ	
	Delegado Palumbo - MDB/SP	
	Zucco - REPUBLIC/RS	
	Gilvan da Federal - PL/ES	
	Adilson Barroso - PL/SP	
	Sargento Fahur - PSD/PR	
	Rodolfo Nogueira - PL/MS	
	Silvia Waiãpi - PL/AP	
	Coronel Meira - PL/PE	
	Dr. Fernando Máximo - UNIÃO/RO	
	Mario Frias - PL/SP	
	Dr. Luiz Ovando - PP/MS	
	Capitão Alberto Neto - PL/AM	
	Bibo Nunes - PL/RS	
	Cristiane Lopes - UNIÃO/RO	
	Marcelo Álvaro Antônio - PL/MG	
	Clarissa Tércio - PP/PE	
	Delegado Fabio Costa - PP/AL	
	Pastor Eurico - PL/PE	
	Pezenti - MDB/SC	
	Sargento Gonçalves - PL/RN	
	General Girão - PL/RN	
	Junio Amaral - PL/MG	
	Nicoletti - UNIÃO/RR	
	Padovani - UNIÃO/PR	

Projeto de Lei	Iniciativa	Ementa
	Cabo Gilberto Silva - PL/PB Priscila Costa - PL/CE André Fernandes - PL/CE Zé Trovão - PL/SC José Medeiros - PL/MT Sargento Portugal - PODE/RJ	
PL 100/2024	Messias Donato - REPUBLIC/ES	Altera e insere dispositivos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a definição e sanções para a promoção de grupos terroristas e dá outras providências.
PL 1.950/2024	Sóstenes Cavalcante - PL/RJ	Altera a Lei Antiterrorismo a fim de promover o aumento de penas e tipificar condutas como crime de terrorismo.
PL 2.815/2024	Juliana Kolankiewicz - MDB/MT	Altera-se a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 para incluir, dentre os atos de terrorismo, o crime de esbulho possessório. Altera o Capítulo III, do Título II, da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), cria o crime do art. 163-A do Código Penal, cria o crime do art. 244-D na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e inclui a Seção VI no Capítulo V da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), para aumentar as penas dos crimes tratados pelos correlatos dispositivos

Projeto de Lei	Iniciativa	Ementa
		legais, alterar os requisitos do tipo de esbulho possessório, readequando suas penas e criar majorantes e qualificadoras para ele, de modo a coibir as invasões de terra e os crimes ambientais delas decorrentes, bem como para criar causa especial de aumento de pena quando os crimes se derem em áreas rurais ou locais ermos e reprimir a exposição de crianças e adolescentes a situações de risco envolvendo invasões de propriedades imóveis rurais ou urbanas.

Fonte: própria.

Conclusão

Diante do exposto, pode-se concluir que os PLs, de 2018 (ano da eleição de Jair Bolsonaro para Presidente da República) até 2024 (intensificando no primeiro ano do Governo Lula, em 2023), utilizam da retórica da DSN para delinear, especificamente, a repressão aos movimentos sociais sob a figura do terrorismo. Assim, o recurso à doutrina da Guerra Fria cumpre o papel de fundamento teórico e ideológico de uma proposta repressiva neoliberal do século XXI: em um contexto geral, a interdição da economia aos ímpetos da sociedade civil; no caso específico, a cristalização das relações de propriedade no campo, deslocando-as da função social que as fundamenta.

Logo, pode-se evidenciar que, deputados neoliberais propuseram transformar os membros de movimentos sociais, como o MST, em inimigos internos e terroristas, por serem, de fato, adversários de uma noção mercadológica que desconsidera a ordem social erigida pelo art. 5º, inciso XXIII, da Constituição brasileira. Assim, os projetos constroem a imagem do MST e de outros movimentos como grupos terroristas, inimigos do Estado, comunistas e subversivos, que visam não somente alterar o *status quo*, mas

perverter uma justa ordem social por meio de atos revolucionários que espalham o terror, merecendo, assim, um tratamento penal diferenciado.

Tal edificação de um inimigo interno no Direito Penal se deu com falsos argumentos tomados emprestados da DSN e seus herdeiros, como Ustra, que viam os movimentos camponeses reformistas como guerrilhas particulares dos partidos de esquerda. Na realidade, os movimentos sociais do campo aqui abordados estão dentro do jogo constitucional de reivindicações sociais, enquanto a reação neoliberal, por sua vez, visa, cada vez mais, construir uma ordem social puramente competitiva e mercadológica, ao tempo que também foca em restringir a participação do povo na economia pela via repressiva.

A construção de uma ordem social pelo neoliberalismo passa pela interdição autoritária da participação do povo na economia. Assim, usando da violência estatal para restringir manifestações sociais, o neoliberalismo usa da figura do “inimigo” no Direito Penal (Zaffaroni, 2011) para manipular o cenário político e construir uma sociedade concorrencial. Um exemplo importante foi o chileno, que, após uma longa e repressiva ditadura (marcada pelo neoliberalismo e pela repressão ao inimigo interno), ingressou em um período democrático, mas não abandonou o modelo neoliberal e reprimiu, por meio da lei antiterrorismo local, manifestações em um complexo contexto de luta pela terra.

O caso chileno é um importante lembrete para os brasileiros, dado que, após instrumentalizar a sua lei antiterrorismo para combater os Mapuche (Filhos da Terra, em sua língua natal) na questão agrária de Araucanía, foi punido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A retomada neoliberal do discurso da DSN culminou em um país caindo na tentação de punir aqueles que lutavam pela terra como se terroristas fossem, de forma que seus processos foram eivados de irregularidades e de violações dos Direitos Humanos.

O parlamento brasileiro, ao propor uma série de mecanismos, que visam tratar como terroristas os movimentos sociais que lutam pela terra, não só dá continuidade à ininterrupta história de conflitos agrários no Brasil (Tible, 2024), como também flerta com o destino chileno. Em outras palavras, a aprovação de tais projetos seria mais um capítulo na triste história agrária brasileira, bem como abriria caminho para eventuais condenações no âmbito internacional, em razão da violência decorrente de abusos

estatais ao tratar seus próprios cidadãos como inimigos internos, ou seja, adversários do Estado.

Notas

- ¹ Mestre em Direito, pela UnB; especialista em Direito Constitucional, pela UNINTER; especialista em Direito Penal e Criminologia, pela UNINTER; tecnólogo em Investigação Forense e Perícia Criminal pela Faculdade Estácio; bacharel em Filosofia pela UnB; e bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogado e assessor da Secretaria-Geral da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.
- ² Conforme explica Chamayou (2020a, p. 338): “a ‘Associação do Nome Comprido’, apelido da União para a Conservação dos Interesses Econômicos Comuns da Renânia e Vestfália”. Tratava-se de uma importante associação patronal.
- ³ A relação entre neoliberalismo e as políticas penais pode ser observada mais detalhadamente a partir de trabalhos de autores como Loïc Wacquant (2012) e Alessandro de Giorgi (2006).
- ⁴ No original: “it is fair to say that collective resistance in rural Brazil has been historically and is today a rejection of landed elites and large-scale agricultural production. One key element of this rejection is certainly the size of ownership and production; Brazil has the second highest degree of concentration in land ownership in the western hemisphere. But another key element of rejection and resistance is the mono-cultural orientation of most large-scale plantation production. The singular focus on particular commodity crops sits in direct opposition to the diversified family farm practiced and idealized by many participants in rural social movements.”
- ⁵ No original: “it would be difficult to analyze agrarian politics in contemporary Brazil without engaging debates surrounding neoliberalism (...) In many ways, neoliberalism has exacerbated the production principles of monoculture; the withdrawal of state support for farming in the 1990s along with the fall of tariffs and other protection for the domestic economy increased vertical integration along the agro-industrial chain.”
- ⁶ No original: “1) utilización de testigos con identidad reservada; 2) secreto prolongado de la investigación; 3) utilización inapropiada de la prisión preventiva, hostigamiento a testigos 4) y defensores y, 5) la utilización de pruebas que han sido denunciadas como ilegales y cuyas denuncias no fueron investigadas.”
- ⁷ O Brasil não é muito diferente do Chile nesse quesito, considerando que o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso chegou a utilizar a Lei de Segurança Nacional para reprimir, sob a ótica do terrorismo, líderes do MST, no caso da Fazenda Coqueiros, em Carazinho, Rio Grande de Sul (Tangerino; D’Avila; Carvalho, 2012, p. 5).
- ⁸ “No que tange ao combate do financiamento ao terrorismo, ganha relevância a atuação do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo ou Financial Action Task Force (GAFI/FATF). Trata-se de uma organização intergovernamental, criada no ano de 1989, cujo propósito é promover e desenvolver políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo” (Munhoz, 2019, p. 46).
- ⁹ “Em linhas gerais, a inclusão de um país Non Cooperative Countries and Territories (NCCT) resulta em prejuízos econômicos na medida em que pode inviabilizar negócios internacionais, além de fazer constrangimentos políticos aos governos” (Teixeira, 2021, p. 101).
- ¹⁰ Carvalho (2025) relativiza a afirmação de que haveria uma volta do discurso da DSN. Para o autor, o retorno acontece de forma muito específica e relativamente restrita, considerando, portanto, que, em determinados setores da sociedade, como as periferias, a DSN nunca foi realmente abandonada, apenas adaptada para lidar com a criminalidade urbana.
- ¹¹ Os projetos a seguir visam criminalizar movimentos sociais por duas vias: ou lidando diretamente com a exceção do §2º, do art. 2º da Lei n.º 13.260, ou inserindo a motivação política no tipo penal. Nessa toada, criminalizam os movimentos sociais lato sensu os seguintes projetos: PL 5.358/2016, PL 5.065/2016, PL 5.327/2019, PL 3.083/2020, PL 3.116/2020, PL 3.319/2020, PL 5.050/2020, PL 2.003/2022, PL 5.768/2023, PL 972/2024. Visam criminalizar, especificamente, os movimentos Antifa, o PL 3.010/2020 e o PL 3.019/2020.
- ¹² “Iluminada pela teoria dos limites imanentes, segundo a qual não há direitos absolutos, nesta quadra, promove-se a evolução da legislação penal antiterrorismo, a fim de se colocar um paradeiro no clima de guerrilha que, não raro, instala-se em nosso território” (Brasil, 2018a, n.p.).
- ¹³ Entende-se que a noção abarca certa pluralidade, decorrente da mudança de pensamento de Jakobs a partir de 1999, quando deixou de ser um crítico para um defensor de um tratamento diferenciado aos

“indivíduos perigosos” (Zaffaroni, 2011, p. 157). Assim, aqui, trata-se da versão mais recente e popularizada do conceito.

- ¹⁴ Ressalva-se que Jakobs, ao abordar o perigo decorrente de uma ameaça terrorista, defende que a supressão da liberdade de vontade do indivíduo suspeito não deve implicar, imediatamente, nas torturas, como vimos nos países que adotaram uma proposta americanizada da Guerra ao Terror: “Também não se trata de que, ao se ultrapassar os limites do parágrafo 136 do StPO, já se entre imediatamente no âmbito dos métodos de tortura pura e simplesmente inaceitáveis” (Jakobs, 2009, p. 34)

Referências

ALLIEZ, Éric; LAZZARATO, Maurizio. **Guerras e Capital**. São Paulo: Ubu Editora, 2021.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende 1970-1973**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Doutrina Básica**. Rio de Janeiro. 1979.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9.604 de 07 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular atuação terrorista, inserindo parágrafo no art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2168253>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 9.858 de 22 de fevereiro de 2018**. Altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos sociais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2169954>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.010 de 11 de abril de 2018**. Acrescenta os art. 565-A a 565-E à Lei n.º 13.105, de 2015, altera o §1º do art. 1.212, da Lei 10.406, de 2002, e altera o art. 161 do Decreto-Lei 2.848, de 1940. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2171854>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.083 de 02 de junho de 2020**. Dá nova redação ao Art. 2º e ao respectivo §2º, da Lei n.º 13.260 de 16 de março de 2016, que disciplina o terrorismo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254346>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 832 de 02 de março de 2023**. Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para caracterizar como ato de terrorismo a invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural, com intensão de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas pessoas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2349897>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 938 de 07 de março de 2023.** Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Antiterrorismo -; a fim de robustecer as medidas contra a turbção e esbulho de propriedade ou de posse. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2350375>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.289 de 21 de março de 2023.** Altera a Lei n.º 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo – para tipificar como ato de terrorismo a invasão de propriedades rurais e urbanas, públicas ou particulares e a aplicação de ações punitivas aos ocupantes e invasores que os praticarem. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2352251>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.964 de 18 de abril de 2023.** Altera a Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, para nela incluir as ações terroristas que especifica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2356831>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.912 de 15 de agosto de 2023.** Acrescenta o inciso VI, no § 1º, do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para inserir no rol de atos de terrorismo a invasão de terras públicas ou privados, por pessoa física ou em grupos, e aqueles que os financiarem. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2379201>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.398 de 12 de setembro de 2023.** Altera-se a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 para incluir dentre os atos de terrorismo, o crime de esbulho possessório. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2386663>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.021 de 17 de outubro de 2023.** Institui a Lista de Organizações Terroristas, altera a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023g. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2396351>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 100 de 05 de fevereiro de 2024.** Altera e insere dispositivos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a definição e sanções para a promoção de grupos terroristas e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2417067>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.950, de 21 de maio de 2024**. Altera a Lei Antiterrorismo para promover o aumento de penas e tipificar condutas como crime de terrorismo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2434906>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.815, de 10 de julho de 2024**. Altera-se a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para incluir, dentre os atos de terrorismo, o crime de esbulho possessório; altera dispositivos do Código Penal e outras leis correlatas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448300>. Acesso em: 14 out. 2025.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

CARNEIRO, Ana; Cioccarri, Marta. **Retrato da Repressão Política no Campo – Brasil 1962-1985 – Camponeses torturados, mortos e desaparecidos**. Brasília: MDA, 2011.

CARVALHO, José Roberto Nogueira de Sousa. **Novo Velho Inimigo**: o antiterrorismo no Brasil e o retorno do discurso da Doutrina de Segurança Nacional. Londrina: Editora Thoth, 2025.

CHAMAYOU, Gregoire. **A sociedade ingovernável**: uma genealogia do liberalismo autoritário. São Paulo: Ubu Editora, 2020a.

CHAMAYOU, Gregoire. 1932, Naissance du libéralisme autoritaire. In: CHAMAYOU, Gregoire (org.). **Du libéralisme autoritaire**. 1. Ed. Zones, 2020b, p. 7-82.

COMBLIN, Joseph. **Le pouvoir Militaire en Amerique Latine**: l’ideologie de la Securité Nationale. Paris: Jean-Pierre Delarge, 1977.

DARDOT, Pierre, et al.. **A escolha da guerra civil**: uma outra história do neoliberalismo. Márcia Pereira Cunha. São Paulo: Elefante, 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

GIORGI, Alessandro de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

HELLER, Hermann. Libéralisme Autoritaire? In: CHAMAYOU, Gregoire (org.). **Du libéralisme autoritaire**. 1. Ed. Zones, 2020b, p. 123-139.

JAKOBS, Günther. Terroristas como pessoas no direito?. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 83, p. 27-36, Mar. 2009. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 out. 2025.

JAKOBS, Günter; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do Inimigo - Noções e Críticas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 3ª ed. 2008. 25-40 p.

LAZZARATO, Maurizio. **Fascismo ou revolução? O neoliberalismo em chave estratégica**. São Paulo: N-1 edições, 2019.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; SANTOS JUNIOR, Luis Haroldo Pereira dos. "Conflito mapuche": aplicação da lei antiterrorista e violação de direitos humanos. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, 2018, p. 587-609. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/RNjdGp8x3CXLJHpH7tmwWBg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2025.

MARTINS, Roberto R. **Segurança Nacional**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

MELARÉ, Yasmim; BILLER APARICIO, Adriana; ALBUQUERQUE, Letícia. "Norín Catrimán e outros vs. Chile": criminalização do movimento indígena Mapuche analisado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/11051>. Acesso em: 14 out. 2025.

MENEZES, Francisco de Aguiar. **Direito penal antiterrorista brasileiro: da conceituação histórica ao risco de criminalização de movimentos sociais**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

MILLAMAN REINADO, Rosamel Enrique. El conflicto estado chileno y el pueblo mapuche: la emergencia del derecho propio. **ABYA-YALA: Revista sobre Acceso à Justiça e Direitos nas Américas**, v. 5, n. 1, p. 209-233, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7936725>. Acesso em: 14 out. 2025.

MORAES, Jenifer da Silva; BRITO, Alexis Couto de. Terrorismo interno: breves considerações sobre a legitimidade da criminalização dos movimentos sociais. **Revista Latino-Americana de Criminologia**, Brasília, v. 1, n. 2, dez. 2021, p. 114-133. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/relac/article/view/39275/32161>. Acesso em: 14 out. 2025.

MUNHOZ, Danielle Duarte. **Terrorismo: análise política brasileira antiterror segundo o garantismo e o direito internacional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **As forças Armadas: política e ideologia no Brasil, 1964-1969**. Petrópolis: Vozes, 1976.

PAHNKE, Anthony; TARLAU, Rebecca; WOLFORD, Wendy. Understanding rural resistance: contemporary mobilization in the Brazilian countryside. **The Journal of Peasant Studies**, v. 42, n. 6, p. 1069-1085, 2015. DOI: 10.1080/03066150.2015.1046447. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1046447>. Acesso em: 14 out. 2025.

PUENTE, Beatriz. Brasil é o quarto país do mundo que mais mata ativistas ambientais, diz ONG. **CNN Brasil**, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-e-o-quarto-pais-do-mundo-que-mais-mata-ativistas-ambientais-diz-ong/>. Acesso em: 14 out. 2025.

SIMON, Roberto. **O Brasil contra a democracia**: a ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América do Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

SEIXAS, Ivan. **General Golbery e o entreguismo militar brasileiro**. Curitiba: CRV, 2021.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa; D'AVILA, Fabio Roberto; CARVALHO, Salo de. O direito penal da "luta contra o terrorismo": delineamentos teóricos a partir da criminalização dos movimentos sociais - o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. **Revista Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/11286>. Acesso em: 14 out. 2025.

TEIXEIRA, Gabriel Haddad. **Riscos e simbolismos do terrorismo e da guerra ao terror**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

TIBLE, Jean. Movements and Countermovements in Contemporary Brazil: Repression, Confrontation, and the Fight for Land. **South Atlantic Quarterly**, v. 123, n. 2, p. 395-406, 2024. DOI: 10.1215/00382876-11086699. Disponível em: <https://read.dukeupress.edu/southatlantic-quarterly/article/123/2/395/385458/Movements-and-Countermovements-in-Contemporary>. Acesso em: 14 out. 2025.

USTRA, Carlos Alberto Brilhante. **A Verdade Sufocada**: A história que a esquerda não quer que o Brasil conheça. 3. ed. Brasília: Editora Ser, 2007.

WACQUANT, Loïc. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: BATISTA, Vera Malaguti (org.). **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo no direito penal**. trad. Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.