



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política (IPOL)

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL)

GUILHERME PINHEIRO ALVES

**MÍDIA E CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS
SOCIAIS NO CONTEXTO DA LEI ANTITERRORISMO**

Brasília
2021



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política (IPOL)

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL)

MÍDIA E CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO DA LEI ANTITERRORISMO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

GUILHERME PINHEIRO ALVES

Matrícula: 19/0000643

Brasília

2021



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política (IPOL)

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL)

MÍDIA E CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO DA LEI ANTITERRORISMO

Guilherme Pinheiro Alves

Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade – IPOL /UnB

Membro: Prof.^a Dr.^a Flávia Millena Biroli Tokarski – IPOL/Unb

Membro: Prof.^a Dr.^a Liziane Soares Guazina – FAC/UnB

Membro Suplente: Prof. Dr. Carlos Augusto Mello Machado – IPOL/UnB

Brasília

2021

In memoriam.

Para Vinícius Alves dos Santos, meu tio.

Uma das mais de 600 mil vítimas da Covid-19 no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha família – meus pais, Bolívar e Neide, e meu irmão, Gustavo, por todo suporte e incentivo que sempre me deram. Também aos meus tios e primos por serem, além de família, uma rede de apoio, afeto e conhecimento.

Aos meus avós, Nelson, Maria, Carol e Mário, por me inspirarem com suas trajetórias. Também pelos inúmeros esforços feitos por nossa família, o que me permitiu realizar sonhos e objetivos. Em especial ao meu avô Nelson, por ser minha primeira referência de intelectualidade negra e por uma infinidade de conversas que contribuíram para minha formação humana, acadêmica e política.

À minha esposa, Jéssica, por me apoiar irrestritamente em tudo que me proponho, especialmente nos estudos. Obrigado por todo carinho e afeto que dedica a mim.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Thiago Trindade, pela parceria, paciência e ensinamentos valiosos para esta pesquisa e para minha formação. Aos membros das bancas de qualificação e defesa, Prof. Dr. Luis Felipe Miguel, Prof.^a Dr.^a Flávia Biroli e, especialmente, Prof.^a Dr.^a Liziane Guazina.

Ao Decanato de Extensão da Universidade de Brasília – nas pessoas da Prof.^a Dr.^a Olgamir Amancia e Prof. Dr. Alexandre Pilati, além de toda a equipe de Comunicação – por incentivar minha formação acadêmica, além de ser um espaço de grande importância para minha trajetória profissional.

A todos os funcionários e professores do Instituto de Ciência Política.

*Glória a todas as lutas inglórias
Que através da nossa história
Não esquecemos jamais!*

Aldir Blanc.

RESUMO

Neste trabalho, buscamos compreender o debate midiático sobre movimentos sociais, atos de protesto e manifestação e sua relação com a Lei 13.260/2016. Definimos a pergunta de pesquisa como: Quais foram os enquadramentos midiáticos predominantes sobre movimentos sociais no contexto do debate público sobre a Lei Antiterrorismo no Brasil e nos anos subsequentes a sua aprovação? A hipótese adotada é de que os meios de comunicação mantiveram um padrão de criminalização de ações de movimentos sociais, ainda que não apoiassem explicitamente a aplicação da Lei Antiterrorismo para atos disruptivos de protesto. Analisamos um total de 25 editoriais publicados pela Folha de S. Paulo e 58 editoriais publicados pelo Estado de S. Paulo. Esses textos foram divididos em três temas: protestos, movimentos sociais (principalmente MST e MTST) e lei antiterrorismo. Consideramos que reunimos elementos empíricos suficientes para afirmar que tanto a Folha quanto o Estadão reforçaram um padrão de criminalização de ações de movimentos sociais. Percebemos que a mídia forneceu repertório discursivo para que políticos tentem criminalizar movimentos sociais.

Palavras-chave: conflito; protesto; terrorismo; antiterrorismo; movimentos sociais; enquadramentos; Folha de São Paulo; Estado de São Paulo.

ABSTRACT

In this work, we seek to understand the media debate on social movements, protest acts and demonstrations and their relationship with Law 13.260/2016. We defined the research question as: What were the predominant media frames on social movements in the context of the public debate on the Anti-Terrorism Law in Brazil and in the years following its approval? The hypothesis adopted is that the media maintained a pattern of criminalizing the actions of social movements, even though they did not explicitly support the application of the Anti-Terrorism Law for disruptive acts of protest. We analyzed a total of 25 editorials published by Folha de S. Paulo and 58 editorials published by Estado de S. Paulo. These texts were divided into three themes: protests, social movements (mainly MST and MTST) and anti-terrorism law. We believe that we have gathered enough empirical elements to affirm that both Folha and Estadão reinforced a pattern of criminalization of social movement actions. We realized that the media provided a discursive repertoire for politicians to try to criminalize social movements.

Keywords: conflict; protest; terrorism; anti-terrorism; social movements; framing; Folha de São Paulo; Estado de São Paulo.

LISTA DE SIGLAS

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
Ceprajud - Centro de Pronto Atendimento Judiciário
COI - Comitê Olímpico Internacional
CUT - Central Única dos Trabalhadores
EI - Estado Islâmico
EOP - Estrutura de Oportunidades Políticas
EUA - Estados Unidos da América
FLM - Frente de Luta por Moradia
FLN - Frente de Libertação Nacional
GAFI - Grupo de Ação Financeira
MPF - Ministério Público Federal
MPL - Movimento Passe Livre
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
PCC - Primeiro Comando da Capital
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PLS - Projeto de Lei do Senado
PM - Polícia Militar
PODE - Podemos
PP - Partido Popular (Espanha)
PSOE - Partido Socialista Obrero Español
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
RBI - Revista Brasileira de Inteligência
UNE - União Nacional dos Estudantes

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.....	71
Quadro 2.....	72
Quadro 3.....	79
Quadro 4.....	82
Quadro 5.....	83
Quadro 6.....	83
Quadro 7.....	90
Quadro 8.....	95
Quadro 9.....	100
Quadro 10.....	102

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.....	61
Figura 2.....	64

SUMÁRIO

Introdução.....	12
<i>Definição do problema de pesquisa.....</i>	<i>14</i>
<i>Objetivos da pesquisa.....</i>	<i>15</i>
<i>Estrutura dos capítulos.....</i>	<i>17</i>
Capítulo 1 – Conflito, Democracia e Terrorismo.....	18
1.1. Conflito e teoria democrática.....	18
1.2. Violência e terrorismo.....	26
Capítulo 2 – Criminalização dos movimentos sociais.....	37
2.1. Movimentos sociais e a política do confronto.....	37
2.2. A lei antiterrorismo e os movimentos sociais.....	45
Capítulo 3 – Enquadramentos de Mídia e Política.....	52
3.1. Poder: categoria central.....	64
3.2. Metodologia.....	69
Capítulo 4 – Protestos, Movimentos Sociais e Antiterrorismo: Enquadramentos da Folha e do Estadão.....	71
4.1. Enquadramentos da Folha de S. Paulo.....	71
4.1.1. Enquadramentos de protestos.....	73
4.1.2. Enquadramentos de movimentos sociais.....	79
4.1.3. Enquadramentos da Lei Antiterrorismo.....	81
4.2. Enquadramentos do Estado de S. Paulo.....	82
4.2.1. Enquadramentos de protestos.....	85
4.2.2. Enquadramentos de movimentos sociais.....	89
4.2.3. Enquadramentos da Lei Antiterrorismo.....	99
Considerações finais.....	102

INTRODUÇÃO

Em 25 de maio de 2020, o estadunidense George Floyd foi assassinado por um policial branco, Derek Chauvin, que ajoelhou em seu pescoço durante quase 8 minutos enquanto outros três policiais assistiam impassíveis. A morte de Floyd, um homem negro, causou uma onda de protestos que reuniram centenas de milhares de pessoas em todos os Estados Unidos¹. Os protestos se expandiram internacionalmente, chegando até ao Brasil – em solidariedade ao movimento *Black Lives Matter* (Vidas Negras Importam). Porém, entre muitos relatos de violência policial², o ex-presidente estadunidense Donald Trump disse que parte dos manifestantes – especificamente os denominados *Antifas*, ou antifascistas – deveriam ser rotulados como terroristas³. Não foi o único. Outro representante da extrema-direita, o presidente Bolsonaro (sem partido) repetiu o comportamento de Trump e vinculou manifestantes que protestavam a favor da democracia e contra seu governo ao terrorismo⁴.

Bolsonaro tem um longo histórico de tentar rotular movimentos sociais de esquerda como terroristas. Durante sua campanha, em 2018, disse que queria tipificar as estratégias de ocupações de imóveis abandonados ou latifúndios improdutivos usados por organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ou o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) como terrorismo⁵.

Não são bravatas. Na verdade, essas tentativas de construção de inimigos fazem parte de uma estratégia que pode ser bem sucedida. Em *Projections of Power* (2004), Robert Entman demonstra que George W. Bush foi extremamente eficiente em angariar apoios para sua agenda política após os atentados de 11 de setembro de 2001. Ele conseguiu impulsionar esse enquadramento, em parte, porque o terrorismo é visto como imoral, repulsivo e indefensável.

¹ Ver George Floyd Protests: A Timeline: <https://www.nytimes.com/article/george-floyd-protests-timeline.html>.

² Entre tantos outros exemplos: <https://www.nytimes.com/2020/06/05/us/buffalo-police-shove-protester-unrest.html>

³ Ver: <https://edition.cnn.com/2020/05/31/politics/trump-antifa-protests/index.html>

⁴ Disse o presidente: “Começou aqui com os antifas em campo. O motivo, no meu entender, político, diferente [daquele dos protestos nos EUA]. São marginais, no meu entender, terroristas”

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/bolsonaro-chama-de-marginais-e-terroristas-integrantes-dos-chamados-grupos-antifascistas.shtml>

⁵ “Nós temos que tipificar como terroristas as ações desses marginais (do MST e do MTST). [...] Propriedade privada, é privada. É sagrado e ponto final. Invadiu, garantindo que é ato ilegal, chumbo”, disse o então deputado: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-quer-tipificar-invasao-de-propriedade-por-mst-mtst-como-pratica-terrorista-22702521>

Paul Chevigny (2004) vinculou as medidas de combate ao terrorismo tomadas a partir de 2001 com a escalada na repressão a cidadãos americanos. Para ele, o governo Bush aproveitou o ambiente paranóico e ansioso criado pelos ataques para tomar controle das pessoas e da política dos EUA – nem sempre com a criação de novas leis, mas também com o potencial repressivo de leis existentes: invasão de privacidade em investigações domésticas contra ativistas políticos, sob a controversa Lei Patriótica, promulgada em 26 de outubro de 2001; monitoramento de conversas entre prisioneiros e advogados (p. 150); detenções preventivas com acusações vagas; entre outras ações disfarçadas de combate ao terrorismo.

No Brasil, a Lei 13.260 foi promulgada em 16 de março de 2016, por causa de uma suposta pressão internacional e também por conta dos grandes eventos que aconteceram no país entre 2013 e 2016 – Copa das Confederações, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Conhecida como Lei Antiterrorismo, foi sancionada em março de 2016 pela ex-presidenta Dilma Rousseff (PT). O dispositivo rotula como terrorismo ações individuais ou coletivas motivadas por xenofobia, racismo, etnia e religião, que tenham como “finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública” (BRASIL, 2016). Para serem consideradas atos terroristas, essas ações precisam estar relacionadas ao uso (ou ameaça de uso), transporte ou armazenamento de explosivos, gases tóxicos, conteúdos químicos, biológicos ou nucleares, ou outros meios que possam promover destruição em massa. O ataque ou ameaças a locais como escolas, hospitais, aeroportos, instituições militares, etc., também são considerados atos terroristas.

Na versão sancionada por Dilma Rousseff, não se enquadram como terrorismo manifestações políticas, sociais ou religiosas, desde que com propósito meramente reivindicatório. Depois da onda de manifestações em 2013 e 2014, a Lei Antiterrorismo, de autoria do Executivo, foi uma espécie de resposta a ações consideradas violentas que poderiam ser cometidas na esteira dos Jogos Olímpicos de 2016. As manifestações de 2013 e 2014 foram impulsionadas pela realização da Copa das Confederações, em 2013, e da Copa do Mundo de Futebol, em 2014.

Os vetos da ex-presidente desagradaram parte da oposição no Congresso Nacional. Entre eles, a criminalização da apologia ao terrorismo, a prisão em presídios de segurança máxima, e

até a penalização a quem abrigasse acusados do crime. De 2016 em diante, surgiram diversas propostas de “endurecimento” de dispositivos da Lei. Uma delas, do senador Lasier Martins (à época no PDT, desde 2019 no PODE), foi apresentada poucos meses após a sanção. O PLS 272/2016 acrescenta, entre os atos considerados terroristas, a prática de incendiar, depredar ou destruir bens públicos ou privados, e até de apoiar, por meio de likes ou compartilhamentos em redes sociais, pessoas que pratiquem algum dos atos.

Mas mesmo em sua forma atual, a lei poderia ser utilizada para a repressão de movimentos sociais? Na verdade, mesmo que nenhum ativista jamais seja sentenciado por algum tipo penal contido na Lei 13.260/2016, é possível demonstrar que o dispositivo pode, sim, ser utilizado para a repressão (ALMEIDA, 2016) – por exemplo, para justificar prisões durante manifestações.

A literatura sobre terrorismo nos mostra o papel fundamental que os meios de comunicação têm no combate ao terrorismo e até mesmo nas definições acadêmicas do próprio conceito. Por isso, essa pesquisa busca analisar os enquadramentos da mídia em relação aos movimentos sociais durante a construção dessa lei. Definimos o ano de 2013 como um marco inicial para a pesquisa, pois, como aponta Guareschi (2021), o debate sobre a criminalização dos movimentos sociais já estava presente durante a tramitação da Lei Geral da Copa e da Lei Geral das Olimpíadas. Também foi nesse ano que uma série de manifestações de caráter conflituoso tomou os noticiários. Como a autora demonstra, a aprovação da Lei, em 2016, constituiu uma "janela de oportunidade para a criminalização de movimentos sociais" (p. 95), e, até abril de 2021, mais de trinta proposições foram apresentadas no Congresso Nacional com objetivo de modificar a Lei 13.260. O recorte desta pesquisa, portanto, abrange os anos de 2013 a 2021.

Definição do problema de pesquisa

O **objeto desta pesquisa** é o debate midiático sobre movimentos sociais, atos de protesto e manifestação e sua relação com a Lei Antiterrorismo. A partir deste objeto, definimos a **pergunta de pesquisa** como: *Quais foram os enquadramentos midiáticos predominantes sobre movimentos sociais no contexto do debate público sobre a Lei Antiterrorismo no Brasil e nos anos subsequentes a sua aprovação?*

A **hipótese** adotada é de que os meios de comunicação mantiveram um padrão de criminalização de ações de movimentos sociais, ainda que não apoiassem explicitamente a aplicação da Lei Antiterrorismo para atos disruptivos de protesto.

Objetivos da pesquisa

O **objetivo geral** desta pesquisa é analisar os enquadramentos predominantes no posicionamento editorial da imprensa brasileira sobre movimentos sociais e atos de protesto no Brasil entre os anos de 2013 e 2021, identificando posições dos veículos de comunicação em relação a ***protestos, movimentos sociais e a lei antiterrorismo***.

Entre os *objetivos específicos*, pretendemos:

- (1) Fazer uma revisão conceitual do papel do conflito e da busca pelo consenso na democracia, identificando também conceitos sobre violência e terrorismo presentes na Lei Antiterrorismo que podem ser mobilizados por atores envolvidos no debate;
- (2) Apontar elementos da Lei 13.260/2016 que podem contribuir para a repressão de protestos e manifestações ou para a criminalização de movimentos sociais;
- (3) Avaliar os enquadramentos predominantes no discurso da mídia e sua capacidade de influenciar a cobertura sobre movimentos sociais e sobre a Lei Antiterrorismo.

Mendonça e Simões (2012) apresentam três modelos de operacionalização do conceito de enquadramento: (1) análise da situação interativa, (2) análise de conteúdo discursivo e (3) análise de efeito estratégico. Esta pesquisa está situada na segunda categoria.

O segundo modelo contém pesquisas centradas na análise discursiva dos meios de comunicação. As pesquisas de comunicação e política se inserem aqui, e o objetivo é investigar a construção de sentidos nos discursos a partir do enquadramento. Aqui está enfatizada a dimensão política do discurso. Não há como falar de enquadramentos sem falar de poder.

Também é necessário afirmar que o conceito de enquadramento não se confunde com os temas ou tópicos de uma notícia, pois ele não apenas estrutura ou organiza o texto, mas também, e mais importante, constrói significados (Borah, 2011).

Segundo Entman (2004), a influência política da mídia pode ser medida pela forma como ela enquadra um fato: a favor de um lado ou de outro. O conceito de enquadramento pode ser resumido da seguinte forma: “selecionar e realçar certas facetas de eventos ou questões, e fazer conexões entre elas de modo a impulsionar uma interpretação, avaliação e/ou solução específica” (ENTMAN, 2004, p. 5, tradução do autor).

Enquadramentos interpretativos geralmente cumprem uma ou mais das seguintes funções:

1. Definem efeitos ou circunstâncias como **problemáticas**;
2. Identificam **causas**;
3. Transmitem um **juízo** moral;
- ou 4. Defendem **soluções** ou melhorias.

Para Entman (2004), as duas funções mais importantes são a primeira e a última. Definir um problema pode estabelecer o fundamento de toda a narrativa subsequente, enquanto apontar soluções estimula o apoio ou oposição à ações, decisões e políticas públicas.

A questão que buscamos responder é como o poder está representado em enquadramentos de mídia de forma a favorecer os interesses das elites. Nossa opção, portanto, é por *editoriais* em lugar de outros conteúdos jornalísticos. Essa opção se justifica pois eles são a manifestação expressa do pensamento dos jornais. De acordo com Guazina, Prior e Araújo (2017), os editoriais estabelecem um “diálogo interessado com os leitores, mas também com a esfera política, apontando pistas sobre como o campo do jornalismo gostaria que os assuntos públicos fossem tratados” (p. 2). Isso significa que são o modo preferencial para a mídia dialogar com as elites políticas. A opção pela *Folha de São Paulo* e pelo *Estado de São Paulo*, dois dos três maiores jornais do Brasil (ao lado de *O Globo*), se deu por conta da localização geográfica das redações em São Paulo, um dos locais mais centrais da mobilização de protestos no país – que pode ser representado pela Avenida Paulista –, além de ser também um dos principais centros financeiros, representado pela Faria Lima.

Estrutura dos capítulos

O trabalho será dividido em quatro capítulos. O primeiro busca problematizar a questão do conflito e seu papel na democracia (MENDONÇA, 2010; MIGUEL, 2014; MOUFFE, 2013; VITULLO, 2007). A teoria democrática tradicional costuma reproduzir uma visão negativa do conflito social, mas pretendemos demonstrar que o conflito é um elemento essencial do jogo democrático. O caráter conflituoso traz à tona a tensão das disputas políticas, e pode contribuir para a inclusão de demandas silenciadas. Também tem como objetivo discutir os conceitos de terrorismo a partir das mudanças na literatura a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 (CRENSHAW, 1972; DINIZ, 2004; JACKSON, 2009; PRIMORATZ, 1990; REID, 1997; WIGHT, 2009). Na política, em geral, o terrorismo é utilizado como um rótulo. Mas a discussão do terrorismo como *fenômeno* é importante também para demonstrar com clareza o que não é terrorismo.

O capítulo 2 é dedicado à natureza – conflituosa e/ou colaborativa – da relação dos movimentos sociais com o Estado (TARROW, 2011; TRINDADE, 2018; TRINDADE e BUGIATO, 2020), uma discussão, ainda que breve, das possibilidades de criminalização de protestos a partir da nova lei (ALMEIDA, 2016; TERWINDT, 2014), além das falhas e limitações da Lei 13.260/2016, que tipificou o terrorismo no Brasil (LASMAR, 2014; LOPES e SANTOS JUNIOR, 2018; PONTE e KAZMIERCZAK, 2017, RUBIANO, 2017).

O capítulo 3 entra mais a fundo nos estudos da hipótese do enquadramento, a partir da comunicação política (ENTMAN, 1993, 2004; LIMA, 2004; MOTTA, 2007; PORTO, 2004, 2007). Também vamos refletir sobre o papel da mídia na formação de inimigos, essencial para a estratégia do Estado de combate ao terrorismo. Na parte metodológica da pesquisa, o objetivo é propor uma metodologia de análise de enquadramentos que dê conta da amostra, composta por 25 editoriais publicados pela *Folha de S. Paulo* e 58 publicados pelo *Estado de S. Paulo* entre 2013 e 2020.

Já o capítulo 4 compreende a análise propriamente dita do material, assim como o teste das hipóteses postuladas no contexto da pesquisa, e o debate dos resultados obtidos.

CAPÍTULO 1 – CONFLITO, DEMOCRACIA E TERRORISMO

1.1. Conflito e teoria democrática

Embora, em geral, a teoria democrática tradicional tenda a reproduzir uma visão negativa do conflito social e o interprete como uma deficiência de regimes políticos, o conflito é um elemento essencial do jogo democrático. Vitullo (2007) aponta que esse fenômeno, "mais do que ameaçar a continuidade dos regimes democráticos, oferece a possibilidade de dotá-los de novos conteúdos, de maior legitimidade e de maior densidade social" (p. 62). Na literatura de transição ou consolidação democrática, por exemplo, o consenso e a negociação entre adversários políticos são vistos como essenciais para a superação do autoritarismo – um acordo entre líderes de um regime autoritário é visto como mais aconselhável do que o combate a esse regime.

"Nesta divisão do fazer político, aos trabalhadores e, de modo geral, às massas populares caberia a auto-limitação nas suas mobilizações, demandas e reivindicações, sob pena de colocar em risco a continuidade do regime democrático e de retornar aos horrores do regime precedente" (Vitullo, 2007, p. 63).

Assim, diversos setores da sociedade precisam subordinar sua mobilização a determinadas estratégias políticas, pois o conflito é um "obstáculo a ser superado" (p. 64) e representa uma ameaça para a estabilidade.

Esse limite da democracia moderna pode ser explicado pela sua raiz, que não tem a ver com a polis grega, mas sim com a Constituição dos Estados Unidos da América. Diferente dos ideários de igualdade, cidadania e participação, por exemplo, essa organização política produzida pela classe proprietária e dependente da subordinação de classes produtoras pretende "garantir a coexistência de certos níveis muito reduzidos de igualdade política junto a crescentes desigualdades no plano econômico e social" (Vitullo, 2007, p. 67).

Segundo Vitullo (2007), os regimes representativo e democrático não são compatíveis. A concepção de democracia de Schumpeter seria, então, apenas procedimental, um método de formação de governos investido de legitimidade pela adesão de um eleitorado. Mas enquanto a

democracia direta prevê a participação popular no exercício do poder, a indireta remete a uma limitação desse poder pelo povo.

"O governo representativo não constitui uma forma "indireta" ou "imperfeita" do auto-governo do povo, mas um regime fundado sobre bases diferentes" (Vitulo, p. 71).

Isso porque, na democracia elitista, a participação popular é preterida em favor da ordem e da estabilidade, ou seja, é vista como semente do conflito. No fim, a passividade leva à despolitização da sociedade (p.73).

"A democracia não é somente diálogo, deliberação, ética da palavra e consenso. Se excluirmos de nossa definição o conflito, tropeçaremos com um consenso forçado, que reprime, que oculta, que nega as contradições, as disputas, os interesses, os valores e a as diferentes visões do mundo que, mesmo sob a superfície, sempre continuarão existindo" (p. 74).

Portanto, o conflito tem papel central na democracia. Desse modo, uma teoria da democracia deve refletir não apenas sobre o sistema político-eleitoral, mas também sobre as mobilizações, os protestos e até sobre a violência.

Segundo Luis Felipe Miguel (2014), nos últimos últimos anos, a teoria política marginalizou a categoria "conflito" dentro dos estudos sobre democracia, favorecendo a busca pelo "consenso". Destacando o pensamento de Jürgen Habermas e John Rawls, Miguel aponta que, diferente de teorias que percebiam o consenso como "resultado de mecanismos de adaptação e acomodação dos indivíduos a determinada ordem" (p. 14), esses pensadores preconizavam que o consenso é a ausência de conflito.

No caso do modelo deliberativo da democracia, a categoria *conflito* não tem centralidade no pensamento de Rawls ou Habermas. Para Rawls, por exemplo, a existência de interesses específicos originados de uma posição na sociedade, parcialidade, é um obstáculo. Com a imparcialidade, estariam eliminados os conflitos de interesse, "e a razão pode se manifestar por

inteiro. Seu resultado é a adoção de princípios aceitos unanimemente” (p. 17). O conceito de "véu de ignorância" prevê que as decisões políticas sejam tomadas a partir de uma posição original não informada por sexo, raça, nacionalidade, classe, ou qualquer outro interesse individual. Despidos desses interesses, estariam apenas indivíduos racionais, capazes de tomar decisões "justas".

Mais tarde, em *O Liberalismo Político*, essas ideias dão lugar ao "consenso sobreposto de doutrinas razoáveis". O autor reconhece a pluralidade de ideias existentes na sociedade – que não são compatíveis entre si. Segundo ele, por conta dos limites da razão, não é possível para nós determinar quais são as ideias corretas. Ele propõe que a política encontre as "respostas certas" a partir de procedimentos de valor universal que permitam assegurar a estabilidade social. Para Miguel (2014), a "filosofia de Rawls conduz à irrelevância política" (p. 19).

Já para Habermas, "o consenso é o objetivo implícito de todas as trocas comunicativas" (Miguel, 2014, p. 20). Assim, os indivíduos têm como objetivo o entendimento, e, partindo de posição de igualdade, o consenso é possível.

A partir desse pensamento, é possível incluir a pluralidade de ideias que existem na sociedade. Com base nesse agir comunicativo e na noção de esfera pública – que evolui para abarcar um sistema deliberativo composto por diversos espaços de deliberação – é que surge a teoria da democracia deliberativa: uma discussão pública com normas acordadas pela sociedade.

Miguel resume os três pontos mais importantes das críticas a esse modelo: o princípio de que os indivíduos devem estar em posição de igualdade e liberdade é desafiado pela desigualdade social, que compromete a igualdade política e produz um falso consenso simplesmente por que os grupos em desvantagem não podem se impor; a ideia de agir comunicativo não leva em conta os problemas de mediação, seja pela mídia ou pela representação política; e tentativa de encobrir a expressão do conflito, parte essencial da política (pp. 21-22).

"Rawls, Habermas e Honneth são a linha de frente da percepção de que o conflito de interesses é um mal a ser extirpado – uma sociedade ordenada deve ser capaz de produzir suas normas com o mínimo de atrito, seja pela vigência da imparcialidade, seja pela abertura ao

argumento alheio, seja pelo altruísmo generalizados. Trata-se de uma postura que guarda um forte componente antipolítico, com a nostalgia de uma comunidade harmônica, que o confronto próprio das disputas políticas (e cuja manifestação aberta é uma das características da democracia) não permitiria que florescesse" (Miguel, 2014, p. 25).

É dessa crítica que parte a proposta de Chantal Mouffe, a de um modelo agonista da política. Miguel nos explica que a política – a prática – e o político – em que se manifestam os antagonismos da sociedade – estão no centro do pensamento de Mouffe (p. 26). A política, e suas instituições, deve buscar lidar com esse conflito e produzir um consenso.

Combatendo a despolítica percebida no modelo da democracia deliberativa, originado a partir do pensamento de Rawls e Habermas, Chantal Mouffe traz ao centro do debate o caráter agonístico da política. Mas, para Miguel (2014), essa visão não está tão apartada da liberal, pois a necessidade de consenso está expressa na distinção entre o antagonismo, a ser rejeitado, e o agonismo, reconhecido (p. 14).

"Mas o reconhecimento da importância dessa preocupação não elimina o antagonismo das disputas políticas, nem o fato de que as regras e procedimentos não são neutros em relação aos grupos e interesses em choque" (Miguel, 2014, p. 15).

Se no centro das preocupações da democracia liberal está a competição, e não o conflito, outras visões sobre a democracia, mais radicais, tentaram trazer outros valores. Nas décadas de 1960 e 1970, a democracia participativa ganhou espaço no debate, com a adoção de procedimentos de participação direta e descentralização. Mesmo assim, Miguel (2014) aponta que o objetivo não era eliminar o conflito, e sim fornecer elementos para que as divergências fossem articuladas e resolvidas.

Na visão de Mouffe, a sociedade não é uma coleção de indivíduos, mas sim de coletividades – divididas entre "nós" e "eles", o antagonismo. A distinção é entre o antagonismo, o conflito entre inimigos, e o agonismo, em que os adversários se enfrentam. As instituições da política devem, então, "domesticar o antagonismo próprio do político, moldando-o de forma a

permanecer compatível com a institucionalidade democrática" (Miguel, 2014, p. 28). A violência seria uma expressão extrema do conflito não domesticado, e ação política, mesmo que radical, estaria restrita aos espaços institucionais, inclusive o processo eleitoral, que transmuta inimigos em adversários. Esses adversários compartilham de princípios éticos-políticos por uma decisão política, o que diferencia, de certo modo, sua posição da de Rawls (Miguel, 2014, p. 30).

Mas se, por um lado, a desconstrução do deliberacionismo feita por Mouffe toca em pontos importantes, o seu modelo de democracia agonística não avança o necessário. É a crítica feita por Mendonça (2010).

As categorias fundamentais de obra de Mouffe são *poder* e *discurso*. No centro disso, a disputa pelo espaço social feita por diversas identidades construídas por "relações discursivas antagônicas" (Mendonça, 2010, p. 481). Nessa concepção, o discurso abarca palavras e ações que produzem "sentidos que vão disputar espaço no social" (p. 482). Isso é importante para nós uma vez que relações hegemônicas são estabelecidas através da prática discursiva: no campo social, uma pluralidade de grupos e indivíduos com ideias políticas distintas buscam dominar significantes sociais, associando-os com suas ideias e representando identidades de forma unificada. Essa noção tem semelhanças com o conceito de enquadramento, que será discutido a fundo no Capítulo 3.

Para Mouffe, existem dois aspectos: a política (politics), que está no campo prático, e o político (political), "o fundamento do político", a sua essência (Mendonça, 2010, p. 485), em que os antagonismos estão localizados. A política busca organizar esse espaço.

Sua crítica a Rawls e Habermas está no fato de que suas teorias tentam conciliar a democracia e o liberalismo. Como a dimensão do político é constituída por relações antagônicas, as identidades, *nós* e *eles*, são construídas nesse espaço: "Em última análise, não podemos pressupor identidades prontas, pré-constituídas à luta, mas estamos, de fato, diante de identidades constituídas pelas lutas mesmas" (Mendonça, 2010, p. 487). O consenso pode ser considerado, então, um arranjo impositivo que exclui outras formas de ação política (p. 487).

O problema está na incompatibilidade entre a democracia, e seu apreço pelos conceitos de igualdade e participação, e do liberalismo, com forte ênfase nos direitos individuais, em especial o direito à propriedade, e a liberdade (p. 488). Nem Rawls, nem Habermas são capazes

de resolver "'o paradoxo da democracia moderna', fundado justamente na sempre frustrada tentativa de conciliação entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos" (Mendonça, 2010, p. 488).

Na visão de Mouffe, resolver essa questão é impossível, já que a exclusão faz parte do antagonismo que constitui a sociedade. Os conflitos não significam uma imperfeição na democracia, e sim que o pluralismo existe (pp. 489-490).

Mas, para Mendonça (2010), Mouffe tão somente apresenta princípios teóricos, e não um modelo completo. Enquanto sua desconstrução do modelo deliberativo é bem sucedida, Mendonça acredita que o modelo de democracia agonística está incompleto. O que falta é a proposição de instituições que funcionem no nível da política (*politics*) e que criem espaços agonísticos (Mendonça, 2010, p. 495). Mendonça (2010) afirma que um modelo teórico-normativo deveria apontar para a institucionalização das relações conflituosas, já que não é possível superá-las: dessa forma, os inimigos seriam transformados em adversários, em vez de ser eliminados – o antagonismo se torna agonismo, o propósito da política (p. 492).

"[...] para o "pluralismo agonístico, o objetivo da política democrática não é a eliminação das paixões, dos próprios interesses da esfera pública, para aí se buscar um consenso racional, mas justamente o contrário: é tarefa da democracia construir mecanismos que sejam capazes de mobilizar, dar existência a tais paixões e interesses dentro de princípios e regras democráticas, ou seja, que se assegure a existência conflitiva da dimensão humana, que é inerradicável, mas que transforme os inimigos em adversários dentro de regras estabelecidas pelo jogo democrático" (Mendonça, 2010, p. 492).

O conceito de hegemonia também é essencial para Mouffe. Em *Agonistics: Thinking The World Politically* (2013), ela diz que as "práticas hegemônicas" articulam, através do discurso, os significados de instituições, criando uma ordem social. Para Mouffe, a ordem é uma articulação temporária e precária de práticas contingentes, marcada pela exclusão de outras possibilidades. Assim, expressa uma determinada configuração de relações de poder e pode, portanto, ser

desafiada por práticas contra-hegemônicas que buscam desarticulá-la para instalar outra forma de hegemonia (Mouffe, 2013, p. 2).

A crença de que é possível um consenso baseado na razão humana é a negação do político. Na dimensão do político (the political), as relações não são individuais, mas sim baseadas em construções de coletividade, na relação "nós" contra "eles". Para Mouffe, as identidades são construídas pelas diferenças, e somente através delas, e são locus de antagonismo (Mouffe, 2013, pp. 4-5).

A centralidade das identidades coletivas, e seu antagonismo, está perdida no modelo deliberativo e sua abordagem individualista e racionalista.

"Uma ênfase muito grande no consenso, junto com uma aversão aos confrontos, leva à apatia e ao descontentamento com a participação política. [...] Embora o consenso seja sem dúvida necessário, deve ser acompanhado da dissidência. É necessário consenso sobre as instituições que são constitutivas da democracia liberal e sobre os valores ético-políticos que devem informar a associação política. Mas sempre haverá desacordo quanto ao significado desses valores e a forma como devem ser implementados. Este sempre será, portanto, um 'consenso conflituoso'" (Mouffe, 2013, p. 7-8, tradução do autor).

Há um limite no combate aos adversários: o de que têm o direito irrevogável de defender suas ideias, mesmo que sejam completamente incompatíveis. Miguel (2014) aponta, entretanto, que esse "princípio de reciprocidade" também está presente no modelo da democracia deliberativa.

Para Miguel (2014), além da incapacidade se constituir como modelo de democracia, apto a superar o problema da exclusão e conter os conflitos, o que falta na visão de Mouffe é o conceito de dominação:

"Se a dominação volta a ganhar centralidade e se a entendemos como a motriz de muitos dos conflitos políticos mais relevantes, então o antagonismo ressurge, não como a pulsão selvagem que precisa ser reconhecida para melhor ser contida, mas como uma dimensão atuante,

sempre presente e *positiva* da prática política" (Miguel, 2014, pp. 32-33).

É por que o antagonismo, e, portanto, o conflito, é a luta contra a dominação. Domesticar o conflito é aceitar a dominação. Por isso, é impossível um consenso quanto a valores políticos: as posições são desiguais.

Como as bases políticas da sociedade refletem a dominação, as estruturas do Estado e do Capital são desafiadas por grupos dominados, mesmo que seja por meio de "brechas" nos espaços de ação. "O antagonismo político, assim, pode se manifestar tanto dentro quanto fora da institucionalidade estabelecida. Adota formas de ativismo que fogem dos padrões reconhecidos de manifestação política e, em particular, recusam a noção de uma deliberação voltada ao consenso" (Miguel, 2014, pp. 35).

O autor se refere a um repertório de ação conflituoso e, às vezes, violento, mas que introduz reivindicações ocultas e amordaçadas. Se a domesticação do conflito, ou a transformação do antagonismo em agonismo, busca acabar com a violência, não é bem sucedida. Ela continua presente. Seja por meio da violência aberta, seja da oculta, estrutural, trazida através das estruturas de dominação.

"A reprodução da ordem, que significa a perpetuação dos padrões de exploração, marginalização e distribuição desigual dos "benefícios da cooperação social", exige um trabalho de violência permanente – e de negação de direitos individuais, uma negação tão completa que não aparece como tal" (Miguel, 2014, pp. 36-37).

Para Miguel (2014), tanto a política quanto a mídia atuam no sentido de tirar os espaços de manifestação dos grupos dominados, que são obrigados a se adaptar, aceitar e reproduzir a dominação.

O caráter conflituoso – necessário pela falta de recursos institucionais – da ação política dos movimentos sociais é saudável para a democracia. Segunda Pereira (2012), ela traz à tona a tensão das decisões políticas, o que "permite um aprofundamento e uma radicalização dos ideais democráticos de justiça, participação e inclusão de determinados grupos na luta pelo

reconhecimento e a tematização de novas demandas até então não existentes ou silenciadas" (p. 80).

Para Pereira (2012), "o conflito não deve ser analisado na chave liberal das teorias democráticas, mas como um elemento constitutivo do debate público e meio de construção do interesse público" (Pereira, 2012, p. 69). Se a busca do consenso na participação em fóruns deliberativos é a única forma de participação democrática legítima, outras formas de participação política - conflituosas - são ilegítimas (Pereira, 2012, p. 72).

"[...] é possível perceber claramente que a imposição de um modelo discursivo racional limita as possibilidades de participação de muitos cidadãos, restringindo-a a uma minoria, sem contar que inviabiliza a utilização deste modelo deliberativo em países que não tenham uma tradição ocidental e que não tenham passado pelo processo de modernização preconizado por Habermas" (Pereira, 2012, p. 74).

A contribuição para o aprofundamento da democracia está na construção de espaços alternativos, muitas vezes de maneira crítica às instituições (p. 81). Retomando a teoria dos processos políticos, Pereira afirma que ações coletivas de conflito são capazes de abrir espaço para grupos que – até mesmo por escolha própria – não têm acesso às instituições. Para conseguir seus objetivos, o caminho é a pressão às autoridades por meio de protestos.

1.2. Violência e terrorismo

A versão mais extremada do conflito é a violência, mas Miguel (2015) considera que o assunto não tem centralidade no debate da Ciência Política. De qualquer forma, é parte inevitável da política, seja em sua forma aberta ou velada. Ainda que a busca por consenso em lugar do conflito seja um "princípio normativo" a ser seguido, é impossível desprezar a influência que o uso da violência tem nas disputas de poder – seja na luta pela liberdade, seja na manutenção da dominação (Miguel, 2015).

"A política seria mais bem entendida, assim, como uma tentativa sempre renovada e sempre, ao menos em parte, frustrada, de evitar que os conflitos se expressem em violência" (Miguel, 2015, p. 32).

Mas o foco dessa discussão está na violência aberta e deixa de lado a violência estrutural, reforçada pelas instituições do Estado e do Mercado que buscam manter a dominação vigente. Essa violência está dentro de uma "normalidade" e, diferente da violência aberta, supostamente não gera ruptura com a ordem democrática. Mas tem beneficiários que, ao mesmo tempo que se opõem à violência aberta, mantêm a violência estrutural. Como aponta Miguel (2015), a "desatenção à violência estrutural faz com que a reação contra a opressão transite simbolicamente como violenta, mas a própria opressão, não" (p. 33).

Se, então, um dos objetivos das instituições democráticas é reprimir o conflito, também é verdade que são seletivas e favoreçam interesses, como aponta Miguel (2015): "a institucionalização, assim, muitas vezes se revela como mecanismo de cooptação, deixando o conflito real exilado e impedido de se expressar" (p. 40).

O que o autor argumenta é que as instituições reproduzem o conflito, portanto não podem ser ingênuos a ponto de acreditar que certo nível de institucionalização superaria a violência: "Elas nascem do conflito e agem sobre o conflito, via de regra privilegiando, com seus vieses, os interesses dominantes e contribuindo para anular, marginalizar ou moderar as reivindicações de mudança. Elas reforçam as interdições e assimetrias que definem a violência estrutural" (p. 40).

A discussão provocada por Miguel (2015) está profundamente ligada com a ação de movimentos considerados terroristas da chamada "primeira onda". Em suas palavras:

"Ao lado de Fanon e dos Panteras Negras, os anos de 1950 a 1970 viram a irrupção de movimentos radicais de esquerda, com estratégia baseada centralmente no uso da violência. O rótulo de "terroristas" ou "guerrilheiros urbanos" engloba grupos muito diversificados entre si. Em comum, tinham a sensação de que o sistema político era impermeável a demandas que viessem dos grupos dominados. Portanto, apenas ações disruptivas seriam capazes de dar voz a tais demandas e promover as transformações necessárias. Em grande parte dos casos, uma opção inicial pelo uso limitado da violência, voltado

exclusivamente à propriedade e evitando danos a pessoas, foi suplantada por uma escalada de brutalidade desencadeada pelo confronto com as forças de segurança" (Miguel, 2015, p. 36).

Diversos autores concordam que os estudos sobre terrorismo tiveram rápida expansão depois dos ataques às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 (WIGHT, 2009; SILKE, 2009). Reid (1997), por exemplo, identificou 1166 publicações sobre o tema entre 1960 e 1990, enquanto Silke (2009) nota que, entre setembro de 2001 e junho de 2008, 2.281 livros com Terrorismo no título foram publicados.

Não há, entretanto, concordância em torno do termo. Reid (1997) aponta que a pesquisa em terrorismo foi fortemente influenciada pela mídia e pelo governo americano — desde a própria definição do termo até o tipo de dados utilizados nas análises. O objetivo dessas pesquisas – mais fortes a partir dos anos 1960, concomitantes com a onda contemporânea de terrorismo – era assessorar o governo no combate ao terrorismo. Por isso, a maior parte dos pesquisadores esteve focada no terrorismo de grupos insurgentes não-estatais, enquanto o terrorismo promovido pelo Estado foi deixado à margem. Um dos principais problemas, segundo a autora (p. 98), é a falta de consenso na definição do conceito, dificultando a medição e análise dos casos.

Uma das primeiras conceptualizações surgiu com Martha Crenshaw (1972) para a análise do terrorismo revolucionário da Frente de Libertação Nacional (FLN) durante a revolução argelina, entre 1954 e 1962. Ela argumenta que seu conceito não se aplica ao uso de violência por governos, e sim a estratégias insurgentes durante guerras (p. 384).

Crenshaw define o terrorismo como um "método" (p. 384) violento empregado por grupos revolucionários com objetivos políticos. Dentre as principais características desse método, estão a barbaridade e a imprevisibilidade da violência. Segundo a autora, a identidade das vítimas também é simbólica, pois são pessoas que não ameaçam a revolução. A intenção é criar terror extremo nos alvos diretos (ou que podem se tornar alvos posteriormente) e simpatia nos alvos indiretos. O objetivo da resposta psicológica é influenciar o comportamento político para favorecer a revolução.

Este conceito ajuda a explicar, então, a frequência do terrorismo revolucionário como estratégia: "os benefícios superam os custos" (p. 386). Segundo ela, como o regime impede o uso de meios pacíficos de ação política, sobra aos insurgentes a escolha entre o tipo de ação violenta, e o custo do método terrorista é menor do que a formação de uma guerrilha, por exemplo.

O conceito de Crenshaw, mais voltado para grupos insurgentes revolucionários, pode ser questionado. Borel (2019) argumenta que grupos terroristas podem ser diferenciados de grupos guerrilheiros em relação a seis características: *alvos*, *práticas*, *moralidades*, *propósitos*, *temporalidade das ações* e *contexto* (p. 4). Quanto aos *alvos*, por exemplo, enquanto o terrorismo atinge indiscriminadamente a população com o intuito de criar um ambiente de medo, a guerrilha visa a formação de um exército, se opondo diretamente a agentes estatais. Em relação às práticas, enquanto o terrorismo lança mão de atos espetaculosos que atinjam grande alcance de visibilidade, as guerrilhas podem ser consideradas mais discretas, embora, claro, cometam atos para divulgar o grupo e atrair a simpatia da população, como sequestros e assassinatos políticos (pp. 4-6). Da correlação entre alvos e práticos advém a percebida amoralidade do terrorismo, que não distingue entre inocentes e culpados.

Os propósitos que distinguem grupos guerrilheiros de terroristas também são claros. As guerrilhas buscam atingir seus objetivos políticos a partir da destruição das instituições que atacam.

"Não se pode afirmar, por exemplo, que os atentados de 11 de setembro de 2001 tinham como objetivo a tomada do aparato de Estado, a promoção de alterações no sistema jurídico-legal, ou a reivindicação de direitos. Tampouco pode-se dizer algo semelhante a respeito das bombas atômicas detonadas sobre Hiroshima e Nagasaki. São ambos atos de guerra. O fato de os atentados contra Japão terem decorrido em guerra declarada não os torna legítimos, uma vez que contrariam todos os princípios da guerra justa. Já os atentados de Nova Iorque fazem parte de uma guerra velada, não declarada, a respeito da qual não se conhece o inimigo e nem sabe ao certo quando ou se chegou ao final" (BOREL, 2019, p. 8).

A temporalidade também se coloca como traço que distingue as duas formas de violência política. Por um lado, a guerra travada entre a guerrilha irregular e o exército patrocinado por um Estado terá longa duração, independente do tempo de ações pontuais. O terrorismo se vale do fator surpresa, sua imprevisibilidade é um fator fundamental: "assim como nunca haverá uma declaração de guerra formal por parte das organizações terroristas, também nunca será anunciado um cessar fogo" (p. 9).

Por fim, o contexto da luta de uma guerrilha está circunscrito à extensão territorial do Estado contra o qual combate, e depende do apoio da população local. O terrorismo pode cruzar fronteiras, agir contra qualquer Estado e dispensar a simpatia da população (pp. 11-12).

Uma das maiores discordâncias, portanto, é a possibilidade de atores estatais cometerem atos terroristas. Eugênio Diniz (2004) distingue entre o uso político terrorista e não-terrorista do terror. O primeiro, característica de atores não-estatais, o segundo, empregado por Estados. Essa definição qualifica o "terror" como uso da força física, de forma indiscriminada (ou seja, contra alvos inocentes), e imprevisível. O sucesso está no efeito psicológico da violência, não na "relação numérica ou material de forças" (p. 6) causada pela destruição. Casos emblemáticos do emprego não-terrorista do terror estariam em bombardeios contra alvos civis, com objetivo de afetar a moral do inimigo, como foi o caso dos bombardeiros das cidades de Hiroshima e Nagasaki, no Japão. O que diferencia o uso terrorista do terror, para Diniz (2004), é a ausência de ligação entre o ato e o objetivo final do grupo. Portanto, a definição é apresentada como:

“o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político – qualquer este seja” (p. 13).

Dessa forma, o ato terrorista não seria capaz de alcançar o objetivo final do grupo, mas apenas de "alterar em seu favor a relação de forças" (p. 13).

A partir da análise comparativa entre duas organizações terroristas, Al-Qaeda e Estado Islâmico, Gomes e Mikhael (2018) definem a primeira como uma organização terrorista clássica, que busca mudar a correlação de forças por meio do terror, e o Estado Islâmico como uma organização mais complexa, que também faz uso do terrorismo, mas tem outros objetivos. Para os autores, ambas as organizações têm como objetivo final o fim da relação de submissão da população muçulmana em relação ao ocidente, e principalmente os EUA. A diferença é que o EI busca uma dominação territorial contra inimigos regionais. Por isso, argumentam que a estratégia prevê o emprego de uso não-terrorista do terror para controlar a população local (Gomes e Mikhael, 2018).

O que diferencia o terrorismo de outras formas de violência política são suas estratégias. Estratégias como o método, já discutido, de intimidação das audiências a partir de atos públicos de violência para angariar apoiadores, denominado terrorismo demonstrativo; em outro extremo, está o terrorismo suicida, que busca coagir os alvos diretos, independente de simpatia ou hostilidade da audiência (PAPE, 2005 apud Gomes e Mikhael, 2018).

Em consonância com esses autores, Wight (2009) afirma que o terrorismo sempre é empregado por atores não-estatais (p. 101). O “terrorismo não pode acontecer na ausência” (p. 101) do Estado pois, segundo o autor, ele é a negação da legitimidade do Estado dominante. Wight (2009) explica que o Estado moderno foi consolidado a partir de processos violentos de acumulação de territórios e populações. Perder de vista esse fato histórico torna mais fácil aceitar a legitimidade dessa forma de organização política. Portanto, o terrorismo seria definido como uma forma de “comunicação política” (p. 101) que utiliza violência ilegítima (i.e. não legitimada pelo Estado) contra inocentes e não-combatentes que não são os destinatários da mensagem.

A questão dos alvos novamente está no centro da polêmica, pois Wight (2009) não considera grupos que visam agentes estatais como terroristas, e sim como “combatentes da liberdade” (p. 102). O argumento é de que ataques a instituições estatais têm como objetivo “perturbar as funções do Estado” (p. 102), e não propagar uma mensagem.

Para Seixas (2008), a exclusão da possibilidade do terrorismo ser praticado pelo Estado, e apenas por grupos não-estatais, associa a esses grupos "traços como a irracionalidade, a imprevisibilidade, a patologização e a demonização (p. 14). A associação do terrorismo pós-2001

com a religião também contribui com a islamofobia e acaba ocultando o terrorismo de Estado ou o terrorismo de movimentos nacionalistas.

Seixas (2008) considera que o debate sobre o tema após os atentados de 11 de setembro ficou preso à políticas de combate ao terrorismo, impondo um quadro interpretativo baseado na agenda política dos Estados Unidos, muitas vezes pondo em perigo direitos humanos e liberdades fundamentais (p. 18).

"O terrorismo é, assim, um fenômeno socialmente negociado, numa disputa de palavras, entre as entidades envolvidas. Nessa disputa, algumas entidades têm mais poder do que outras e por isso mais oportunidades de fazerem valer a designação dos seus oponentes como terroristas" (SEIXAS, 2008, p. 20).

Schuurman e Taylor (2018) propõem a revisão do conceito de fanatismo para explicar o comportamento de indivíduos terroristas. Concedendo que as ideologias políticas ou religiosas têm influência nas decisões individuais e na racionalização dos meios violentos necessários para cometer e justificar atos terroristas, os autores argumentam que crenças radicais não são "condições necessárias ou suficientes para o envolvimento no terrorismo" (p. 4). Isso por que "a confluência de crenças radicais com o envolvimento no terrorismo continua a ser dominante entre legisladores e praticantes do contraterrorismo, como também em significantes partes do debate acadêmico" (p. 5).

Essa ligação, embora perene no debate e nos processos decisórios do campo, não é clara. Os autores, inclusive, apontam que "radicalismo" é relativo à raiz, ou seja, um radical na política pode ser definido como alguém que busca consertar o problema a partir de sua origem. Nos séculos XIX e XX, o radicalismo se referia a militantes progressistas, apesar das conotações negativas, que não necessariamente recorriam a métodos violentos.

Um artigo sobre a Operação Hashtag publicado na Revista Brasileira de Inteligência (RBI), ligada à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em 2017, faz uso extenso do termo "processo de radicalização". A Hashtag foi a primeira operação sob a lei antiterrorismo, de 2016. Embora utilizem o termo quase vinte vezes durante o artigo, os três oficiais de inteligência que

assinam o artigo (sem os sobrenomes divulgados) não oferecem uma definição clara. Entretanto, o processo parece fazer parte de um ciclo pelo qual indivíduos passam até se tornarem extremistas e serem capazes de cometer atos terroristas, incluindo propaganda virtual e disseminação de pensamentos fundamentalistas (p. 10). É importante notar que a análise dos indivíduos condenados foi feita a partir da denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) e da sentença do juiz federal Marcos Josegredi da Silva, da 14ª Vara Federal de Curitiba (PR).

Para Schuurman e Taylor (2018), o extremismo estaria mais apto a explicar a psicologia do indivíduo que enxerga o terrorismo como algo justificável – o extremismo não permite outras visões de mundo, não é democrático e é mais propenso à violência (p. 6). "Isso permite a distinção entre os que buscam mudanças profundas e *podem ver* a violência como legítima sob certas circunstâncias (radicais) e aqueles que *sempre irão* favorecer o uso da violência para alcançar o que querem (extremistas)" (p. 7, tradução livre).

O conceito de fanatismo permite compreender "se e quando crenças extremistas podem levar à violência terrorista" (p. 13). O comportamento fanático demonstra "'entusiasmo excessivo' por certas crenças religiosas ou política" (p. 13). Essas crenças influenciam de modo desproporcional as decisões do indivíduo, e o nível de influência pode ser determinado por dez características:

"1) um enfoque excessivo em questões que interessam ao fanático, 2) uma visão de mundo baseada unicamente em convicções ideológicas, 3) insensibilidade a outros e a pressões sociais "normais", 4) uma perda de julgamento crítico, na medida em que o fanático está apto a buscar fins e utilizar meios que parecem contrariar seus interesses pessoais, 5) uma tolerância surpreendente à inconsistência e incompatibilidade nas suas crenças. Pessoas envolvidas em comportamento fanático estão mais aptas a exibir 6) muita certeza na adequação de suas ações, 7) uma visão de mundo simplificada, 8) alta resistência aos fatos ou interpretações que minam suas convicções, 9) desprezo pelas vítimas do comportamento fanático e 10) a construção de uma ambiente social que facilita a sustentação de visões fanáticas" (p. 13).

Para Igor Primoratz (1990), o objetivo do terrorismo é causar medo extremo para coagir pessoas a fazer coisas que não fariam (p. 130). Importante para o autor é deixar claro que, enquanto o uso da violência é indiscriminado – sem distinção entre culpados e inocentes –, o terrorista utiliza a violência como meio de conseguir seus objetivos com o menor custo para si. A ação também tem dois alvos, diretos e indiretos. Os últimos serão coagidos, por meio da intimidação, a permitir o avanço dos objetivos do grupo terrorista. Os alvos diretos, recebedores da violência, tem "importância secundária" (p. 131).

É aí que está a razão da repulsa moral do terrorismo, a impossibilidade de justificar a destruição dos inocentes. É por isso, por exemplo, que o autor não considera a dano à propriedade como terrorismo: a não ser que a essa propriedade seja indispensável para subsistência (pensemos na queimada de plantações e envenenamento de fontes de água), a destruição de coisas não terá efeito de causar terror (p. 134).

O autor não concorda com a distinção entre uso do terror por Estados e terrorismo. De início, o uso original da palavra fazia referência ao Reino do Terror dos Jacobinos durante a Revolução Francesa. Casos como os bombardeamentos das cidades de Dresden, Hamburgo, Hiroshima e Nagasaki não tinham como alvo instalações militares, e sim centros civis.

Jackson (2009) caracteriza o terrorismo como um fato social, não definido pelas característica da violência em si, mas pela representação simbólica:

“A maior parte das definições contemporâneas de terrorismo o descrevem como uma forma de violência *ilegítima* dirigida a civis *inocentes* que se *destina* a intimidar ou aterrorizar um público para fins *políticos*. Em combinação com seu status ontológico incerto, a necessidade de determinar subsequentemente o que legitima ou não um ato de violência, quem conta como civil, como a inocência pode ser medida, quais podem ser as reais intenções de atores frequentemente clandestinos e o que conta como objetivo político introduz um nível insuportavelmente alto de subjetividade no campo discursivo. Na prática, é a legitimidade política e culturalmente determinada de um grupo sob escrutínio que determina se suas ações

são rotuladas como 'terrorismo', e não as características inerentes à própria violência” (JACKSON, 2009, pp. 172-173, trad. livre).

Por essa razão, o autor identifica um viés de seleção nos casos estudados: a maior parte dos grupos designados como terroristas se opõe a interesses ocidentais, enquanto grupos patrocinados por Estados ocidentais, como os Contras, apoiados pelos Estados Unidos, não são geralmente identificados como tal, mesmo que cometam atos da mesma natureza (p. 173).

Jackson (2009) classifica como insustentável a afirmação de que o terrorismo é uma forma de violência utilizada apenas por atores não-estatais. Citando Robert Goodin, ele explica que a característica fundamental desse fenômeno é a "intenção de espalhar terror para obter vantagem política através da ameaça ou infligção da violência" (p. 173, trad. livre).

Mais importante, a narrativa de que a maior ameaça ao "mundo livre" no século XXI é o terrorismo se mostra falsa, já que nas últimas décadas os casos de terrorismo diminuíram, assim como o número de vítimas fatais (JACKSON, 2009). A verdade é que a existência do Estado não é ameaçada por atos de terrorismo.

"A ameaça terrorista excessivamente exagerada [...] tem sido usada politicamente para legitimar uma série de projetos políticos externos e domésticos, muitos dos quais têm eficácia ou legitimidade duvidosos. Por exemplo, a suposta ameaça existencial e onipresente representada por terroristas 'islâmicos' contemporâneos foi usada para justificar invasões e guerras estrangeiras, uso de tortura, capitulações extraordinárias, detenções em Guantánamo, assassinatos extrajudiciais ou 'assassinatos direcionados', assistência militar a regimes não-democráticos, vigilância doméstica, política de atirar-para-matar, carteiras de identidade, expansão dos serviços de segurança, aumento de gastos militares e similares” (JACKSON, 2009, p. 175, trad. livre).

É o que David Altheide chama de política do medo, processo pelo qual a mídia e elites políticas se utilizam de ameaças externas para avançar objetivos políticos e econômicos (Altheide, 2006 apud Jackson, 2009).

Portanto, o terrorismo não seria o estratagema do fraco, mas também um método que Estados fortes usam para controlar suas populações ou alcançar seus objetivos em outros países. O combate ao terrorismo também pode cruzar a linha ao não distinguir entre culpados e inocentes, ou corrompido para servir a uma agenda política (JACKSON, 2009).

CAPÍTULO 2 - CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

2.1. Movimentos sociais e a política do confronto

O que Tarrow (2011) chama de *política contenciosa* ajuda a explicar o papel dos movimentos sociais. A política contenciosa acontece no confronto entre elites e atores coletivos em torno de suas reivindicações. Para compreender essas disputas, é necessário examinar a relação entre política institucional e política contenciosa. Para o autor, a política contenciosa acontece quando pessoas comuns formam alianças no confronto com atores poderosos – elites e autoridades. Coordenar e sustentar essas alianças é a grande contribuição dos movimentos sociais. E o conflito é visto pelo autor como uma parte normal da sociedade, e não um desvio.

"A política contenciosa é desencadeada quando mudanças de oportunidades e restrições políticas criam incentivos para a ação de atores que carecem de recursos próprios. As pessoas lutam por meio de repertórios de contenção conhecidos e os expandem criando inovações em suas margens. Quando apoiada por redes sociais bem estruturadas e galvanizada por símbolos culturalmente ressonantes e orientados para a ação, a política contenciosa leva a uma interação sustentada com os oponentes – aos movimentos sociais" (Tarrow, 2011, p. 6).

O conceito de movimento social proposto por Tarrow está baseado, então, em três aspectos: redes sociais estruturadas, símbolos culturalmente ressonantes e na capacidade de sustentar a disputa contra adversários poderosos. O autor argumenta que, enquanto a ação coletiva ocorre de diversas formas – episódica, continuada e inclusive institucionalizada –, ela se torna contenciosa quando performada por pessoas que não têm acesso institucional, que desafiam as autoridades e que representam causas rejeitadas. A política contenciosa fundamenta a ação dos movimentos sociais por ser o principal recurso de interlocução com adversários poderosos, e não por extremismo ou predisposição à violência. É claro que a ação coletiva dos movimentos sociais não está limitada à política contenciosa: “eles constroem organizações, elaboram ideologias e

socializam e mobilizam integrantes, e seus membros se engajam no autodesenvolvimento e na construção de identidades coletivas” (Tarrow, 2011, p. 7-8, tradução do autor).

Tão importante quanto a criação de identidades coletivas é a percepção de oportunidades políticas a serem exploradas, além das ameaças. Dessa forma, a mobilização contra oponentes mais poderosos é possível. Os movimentos sociais constroem desafios coletivos, recorrendo a redes sociais, objetivos comuns e estruturas culturais e construindo solidariedade através de identidades coletivas para serem capazes de sustentar ações coletivas (p. 8). Tarrow se recusa a definir os movimentos sociais como expressões de extremismo ou violência e escolhe construir seu conceito em torno de quatro propriedades empíricas: (1) desafio coletivo, (2) propósito comum, (3) solidariedade social e (4) interação sustentada.

Em primeiro lugar, os movimentos sociais se envolvem com diversas ações, como o lobby, atuação jurídica, a negociação com autoridades, a criação de slogans, gritos de guerra e outras formas de desafio à códigos culturais, mas a principal forma de ação é a organização de desafios contenciosos através ações disruptivas contra elites, autoridades e outros grupos – interrompendo ou obstruindo as atividades de outros. Outros grupos podem se envolver com ações contenciosas, mas essa é a forma mais característica de interação entre movimentos sociais e outros atores: “Não porque os líderes do movimento sejam psicologicamente propensos à violência, mas porque carecem de recursos estáveis – dinheiro, organização, acesso ao Estado – que os grupos de interesse e partidos controlam” (p. 10, tradução do autor).

Essa forma de interação permite aos movimentos sociais atrair apoiadores e chamar a atenção de oponentes. Tarrow (2011) busca responder por que as pessoas se associam a movimentos sociais através de dois aspectos: propósitos em comum e solidariedade social. Ele argumenta que propósitos em comum são necessários para correr os riscos envolvidos na ação coletiva contra autoridades muito mais poderosas – não apenas a consciência de classe, mas também interesses e valores em comum. A solidariedade social surge a partir do reconhecimento desses interesses em comum, e demonstra o potencial de um movimento. É assim que os líderes de um movimento social podem explorar e expandir os sentimentos de solidariedade e identidade (p. 12).

O aspecto mais importante, entretanto, está na capacidade de sustentar a ação coletiva contra os opositores. Para Tarrow (2011), é isso que separa os movimentos sociais de outras formas de luta. Mas como é possível manter essa disputa? Nas palavras do autor:

“Meu argumento mais forte é de que mudanças nas oportunidades e restrições políticas públicas criam os incentivos mais importantes para desencadear novas fases de contenção para pessoas com reivindicações coletivas. Essas ações, por sua vez, criam novas oportunidades tanto para os insurgentes originais quanto para os que chegaram mais tarde e, eventualmente, para os oponentes e detentores do poder. Os ciclos de contenção – e em casos raros, as revoluções – que se seguem baseiam-se nas externalidades que esses atores desfrutam e criam. Os resultados dessas ondas de disputa não dependem da justiça da causa ou do poder de persuasão de qualquer movimento, mas de sua amplitude e das reações das elites e de outros grupos” (Tarrow, 2011, p. 12, tradução do autor).

Tarrow (2011) argumenta que a política contenciosa surge a partir da percepção de oportunidades e ameaças. Mesmo com recursos limitados, pessoas comuns podem tomar proveito dessas oportunidades e, utilizando repertórios de ação conhecidos, agir de forma contenciosa. Para sustentar essa ação contenciosa contra oponentes poderosos, os movimentos sociais precisam se basear em redes sociais densas e símbolos culturalmente ressonantes.

A ação coletiva contenciosa está registrada na cultura e é compartilhada socialmente. Os movimentos sociais guardam conhecimento de um repertório de formas de agir contenciosamente na história de uma sociedade, e isso permite que eles superem a escassez de recursos para desafiar organizações mais poderosas. Grupos diferentes têm memórias contenciosas particulares: sindicatos e greves, movimentos de moradia e ocupações, etc. Utilizando e adaptando essas formas de contenção guardadas na memória coletiva é possível mobilizar pessoas que poderiam ficar em casa. Assim, elas podem “votar, peticionar, reunir, fazer greve, marchar, ocupar instalações, obstruir o tráfego, provocar incêndios e atacar outras pessoas com a intenção de causar dano corporal” (Tarrow, 2011, p. 29, tradução do autor).

Indivíduos poderiam ficar em casa, mas escolhem se mobilizar. Entretanto, a ação coletiva é sustentada a partir de redes sociais e estruturas que as conectam. Movimentos que surgem a partir de instituições e delas se apropriam têm mais chances de sobreviver (Tarrow, p. 30-31).

As pessoas também necessitam de significados compartilhados, assim como as identidades coletivas, que inspirem a ação coletiva. Tarrow (2011) fala sobre o conceito de enquadramentos (*frames*) de ação coletiva: dessa forma é possível formular reivindicações mais amplas e ressonantes. O enquadramento define os papéis dentro dos conflitos e alianças dos movimentos sociais ("nós" contra "eles") a partir de identidades coletivas existentes – e que também se transformam. "Eles fazem isso através das imagens que projetam de inimigos e aliados, tanto quanto através do conteúdo de suas mensagens ideológicas" (Tarrow, 2011, p. 32, tradução do autor). Então a disputa entre os movimentos sociais e atores poderosos também é por significados. As elites, o Estado, políticos, todos enquadram questões para obter apoio, e levam vantagem sobre os movimentos na construção de sentidos.

A capacidade de aproveitar oportunidades políticas, ao mesmo tempo em que se protegem de ameaças, permite que os movimentos sociais se engajem em políticas contenciosas. As ameaças desestimulam a disputa – são fatores como a repressão, por exemplo. As oportunidades incentivam que as pessoas se envolvam na política contenciosa: “a estrutura de oportunidades políticas deve ser entendida não como um modelo invariável que produz inevitavelmente um movimento social, mas como um conjunto de pistas para quando a política contenciosa surgirá e colocará em movimento uma cadeia de causalidade que pode, em última instância, levar a uma interação sustentada com as autoridades e, daí, movimentos sociais” (Tarrow, 2011, p. 33, tradução do autor).

As estruturas de oportunidades políticas (EOP) podem ser consideradas canais de reivindicação para grupos sociais fora das elites políticas, abertos quando há mudanças nas dimensões formais e informais do ambiente político. A mobilização é definida pela “interação contenciosa” (conflito) entre duas partes: uma delas ocupa o Estado e outra representa a sociedade – tudo momentaneamente. Ou seja, existem os “detentores de poder” (polity), que controlam o governo, e os “desafiantes”, que “visam obter influência sobre o governo e acesso

aos recursos controlados pela polity” (ALONSO, 2009, p. 56). A mobilização é, então, o processo pelo qual um grupo cria solidariedade e adquire controle coletivo sobre os recursos necessários para sua ação” (ALONSO, 2009, p. 55). Mas a principal questão é que o movimento social só surge diante de oportunidades políticas favoráveis.

Essa estrutura de oportunidades pode ser representada pela atuação de agentes do Estado na repressão: a criação de obstáculos às ações coletivas dos movimentos sociais. Por outro lado, essas ações podem ser facilitadas. É o que demonstram McPhail e McCarthy (2005): por um lado, a polícia pode justificar ações repressivas para proteger a propriedade privada e a integridade física dos alvos do protesto, por outro lado, eles precisam garantir a liberdade e o direito de manifestação (p. 4).

Fernandes e Câmara (2018) também argumentam que a ação policial não necessariamente aumenta os custos da mobilização, ou seja, dificulta a realização de ações coletivas. Eles sugerem que as polícias também têm um histórico de repertórios de interação com os movimentos sociais: podem adotar certas ações diante do contexto dos protestos, por exemplo, a prisão de manifestantes, o uso de munições não letais para dispersá-los, etc. (p. 376). Os autores também explicitam a tensão entre dois tipos de atuação: “a garantia da vida e o direito à manifestação e a preservação de patrimônios materiais, desde estabelecimentos comerciais a contêineres de lixo” (p. 391). Seria um “conflito valorativo”, a defesa da integridade dos manifestantes e do direito de protesto acontece no discurso, mas na prática a defesa do patrimônio sobressai.

Como afirmado por Tarrow (2011), o repertório dos movimentos sociais não envolve apenas ações disruptivas, mas também em colaboração com o Estado, sejam negociações, lobby, ou com a presença de ativistas em cargos do governo. A abordagem relacional destaca a dimensão colaborativa da interação entre os movimentos sociais e o Estado. A ideia é que as relações não são apenas contenciosas, mas os movimentos sociais podem ter trânsito junto a agentes do Estado, influenciando decisões. Entretanto, Trindade e Bugiati (2020) apontam que essa abordagem não leva em conta assimetrias na interação entre movimentos sociais e o Estado:

“o principal problema da abordagem relacional é sua consideração de que a heterogeneidade do Estado e a consequente permeabilidade das

instituições públicas forja um cenário no qual o Estado está “em disputa”: de fato, essa disputa existe, mas suas condições são muito mais assimétricas do que essa agenda de pesquisa parece disposta a admitir” (Trindade e Bugiato, 2020, p. 413).

Os autores argumentam que a disputa dentro do aparato estatal não é feita de igual para igual: ainda que ativistas tenham acesso e interlocução com o Estado, a melhor maneira de influenciar as políticas públicas é em conjunto com atos disruptivos, mobilizando forças e pressionando o Estado. Ou seja, para alcançar melhores resultados, não podem deixar de lado a interação conflituosa, além da colaborativa. E isto está explícito no conceito de repertório utilizado por Charles Tilly e Sidney Tarrow: “Na concepção desta corrente [Teoria do Processo Político], os movimentos sociais são compreendidos sobretudo como atores desafiantes, que estão situados fora do sistema estatal e que agem de forma conflitiva justamente com o intuito de atrair a atenção dos oponentes e chamar a atenção para suas demandas” (Trindade e Bugiato, 2020, p. 418).

Abers e Von Bülow analisam o caso específico de movimentos sociais brasileiros que muitas vezes desafiam as concepções apresentadas por essas duas principais correntes de estudo sobre movimentos sociais. No Brasil, segundo ela, as redes de movimentos sociais muitas vezes cruzam as fronteiras entre Estados e sociedade civil, e é necessário analisar os vínculos com partidos políticos ou participação na gestão estatal. Abers e von Bülow destacam a presença de movimentos sociais em espaços decisórios com objetivos de influenciar políticas públicas e criar novos espaços participativos para diálogo entre sociedade e Estado, mas não só isso: “a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado” (ABERS e VON BÜLOW, 2011, p. 65). Segundo elas, esse não é necessariamente um sinal de cooptação ou perda de autonomia.

Trindade e Bugiato (2020) atribuem à própria estrutura do Estado a correlação de forças entre as elites e outros grupos sociais. Isso porque atrelada ao sucesso do capitalismo está a sobrevivência do Estado: “os interesses do sistema estatal encontram correspondência com os interesses do processo de acumulação capitalista, o que significa que o Estado age protegendo os

interesses capitalistas não por ser controlado pela burguesia, mas sim em função de seu próprio interesse” (p. 425).

Resgatando a formulação de Claus Offe, os autores buscam explicar o porquê do Estado proteger os interesses das elites. Para garantir a continuidade da sua existência, o Estado precisa garantir a reprodução do capital, e o faz por meio de processos decisórios institucionalizados – eles sempre protegem e favorecem os interesses das elites, e rejeitam reivindicações de grupos com interesses contrários. É o que Offe chama de seletividade das instituições políticas, que respondem de forma estrutural a uma visão de longo prazo, não importando a ideologia dos que ocupam o governo. Estão colocados dois elementos da seletividade: em primeiro lugar, a atuação do Estado em favor da classe capitalista, e também a negação e a rejeição de reivindicações que possam ameaçar o interesse capitalista (Trindade e Bugiato, 2020, p. 426).

Os autores também dialogam com Nicos Poulantzas, que imagina o Estado como arena em que diferentes grupos ideológicos disputam a capacidade de direcionar sua atuação na defesa de um determinado projeto. Enquanto a abordagem relacional pensa a presença dos movimentos sociais em posições institucionais como uma representação do conflito pela hegemonia dentro do Estado, esta se dá em termos assimétricos: “as classes populares não são capazes de afetar o seu “núcleo essencial”, ou seja, aqueles subaparelhos efetivamente dotados de poder real” (Trindade e Bugiato, 2020, p. 429).

Significa que mesmo tendo acesso a cargos burocráticos, reuniões e negociações, eles não são capazes de mudar a lógica de funcionamento do Estado, e a principal face dos movimentos sociais continua sendo a política contenciosa. “Os ativistas sociais estabelecem relações complexas e multifacetadas com as agências estatais, combinando protesto e inserção institucional em sua interação com o ambiente político” (Trindade e Bugiato, 2020, p. 430).

Trindade (2018) também sugere que as oportunidades de inserção institucional conquistadas levam a um maior questionamento da legitimidade de ações disruptivas por atores com grande influência sobre o sistema político e a opinião pública, como, por exemplo, a mídia hegemônica (p. 2). Mas o autor destaca que nem sempre ações de protesto desafiam a hegemonia, mas também podem ser mobilizadas contra governos que, de alguma forma,

contrariem interesses capitalistas. Nesse caso, é possível enxergar a dicotomia entre manifestações legítimas e atos de vandalismo e ameaça à ordem pública.

A verdade é que mesmo que a atuação dentro do Estado permita ganhos e avanços em políticas públicas, historicamente, a pressão exercida pelo lado de fora traz transformações mais significativas. Talvez por isso os protestos sejam recebidos com reações negativas, pois denota “uma disputa constante entre ativistas e elites/autoridades em relação aos limites da democracia e às formas legítimas de participação política” (Trindade, 2018, p. 8).

Significa que a *seletividade das instituições políticas* está em pleno funcionamento, pois os mecanismos que protegem o capital não podem solucionar as demandas de grupos sociais marginalizados. Mesmo que a grande preocupação de alguns seja com a estabilidade política, é necessário compreender que os movimentos sociais são interlocutores legítimos de demandas da sociedade – ainda que por meio do conflito.

Como na atuação de movimentos sociais de luta pela terra, que utilizam ocupações como estratégia de mobilização em áreas rurais ou urbanas – o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) são exemplos. Trindade (2017) explica que as ocupações são também simbólicas, buscam chamar atenção para o problema da concentração fundiária: “Ao ocupar terras e imóveis ociosos, os movimentos sociais estão questionando o direito irrestrito de propriedade dos setores economicamente dominantes da sociedade” (p. 168).

A princípio, a atuação do MST e MTST não ameaça o direito de propriedade, pois objetiva a democratização da propriedade privada. Trindade (2017) lembra que o princípio da função social da propriedade está fixado Artigos 5, 170, 182 e 184 da Constituição Federal de 1988, respaldando assim as reivindicações de ambos os movimentos sociais:

“[...] pode-se afirmar que esses movimentos lutam pela função social da propriedade, o que significa lutar contra o uso especulativo da terra. O principal argumento utilizado pelos movimentos em favor das ocupações está relacionado justamente a esse ponto: é injusto que milhões de pessoas não tenham terra para plantar ou casa para morar, enquanto os grandes proprietários mantêm seus imóveis vazios à espera de valorização” (Trindade, 2017, p. 168)

As ocupações urbanas, em especial, adquirem forte caráter simbólico por representarem, além de uma reivindicação por direitos, uma tentativa de reconquista de áreas centrais da cidade. Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012) argumentam que a grande capacidade de mobilização dos movimentos de moradia foi construída a partir de contínuas interações conflitivas com o Estado. Ao longo dos anos, esses grupos aprenderam a diversificar suas estratégias e combinar ações disruptivas com negociações com agentes públicos: “se destacam como estratégias principais, embora não exclusivas: 1) a ocupação de prédios e terrenos públicos; 2) a participação em espaços institucionais; 3) a luta por moradia no centro e 4) a construção por mutirão autogestionário” (p. 401).

A ação direta de *ocupação* foi utilizada pelos movimentos sociais de sem-teto desde seu início como tentativa de diálogo com o poder público, pressionando para formulação de políticas habitacionais, cumprimento da função social da propriedade urbana e direito à moradia digna na região central. Embora não tenham conseguido conquistar a opinião pública, foram capazes de pautar esses temas na agenda da sociedade (NEUHOLD, 2008). Desde o início da década de 1990 a utilização da Polícia Militar para conter as manifestações dos sem-teto foi corriqueira por parte do poder público em São Paulo, "desqualificando as demandas que vinham sendo construídas (pelos movimentos sociais) e destituindo suas garantias de expressão pública e política" (NEUHOLD, 2008, p. 7). Enquanto o poder público negou diálogo e anulou a reivindicação de direitos, os movimentos sociais não raro resistiram às reintegrações de posse, culminando em confrontos violentos com policiais.

2.2. A lei antiterrorismo e os movimentos sociais

Na lei brasileira, promulgada em 2016, um dos pontos que mais destoam de todas as conceitualizações propostas por acadêmicos é a ausência de previsão do terrorismo cometido por motivos e com finalidades políticas. Na análise jurídica de Ponte e Kazmierczak (2017), o ponto fundamental está na "definição do bem jurídico tutelado" (p. 142): no caso da Lei 13.260/2016, a violação da paz pública, e bens jurídicos como a vida, patrimônio, liberdade e integridade física.

Já vimos, contudo, que diversos autores não consideram atos que causem dano ao patrimônio como atos terroristas. Mais importante, os autores apontam o Projeto de Lei do Senado 236/2012 (Anteprojeto de Código Penal) de uma redação mais concisa e conceitualmente sólida na sua tipificação do crime de terrorismo (p. 146):

Art. 239. Causar terror na população mediante as condutas descritas nos parágrafos deste artigo, quando: I – tiverem por fim forçar autoridades públicas, nacionais ou estrangeiras, ou pessoas que ajam em nome delas, a fazer o que a lei não exige ou deixar de fazer o que a lei não proíbe; II – tiverem por fim obter recursos para a manutenção de organizações políticas ou grupos armados, civis ou militares, que atuem contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; ou III – forem motivadas por preconceito de raça, cor, etnia, religião, nacionalidade, sexo, identidade ou orientação sexual, ou por razões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas.

Lasmar (2014) cita que a pressão pela aprovação de uma lei de combate ao terrorismo vinha principalmente dos Estados Unidos. Segundo ele, os EUA:

"são explícitos em considerarem o fato de a legislação de antiterrorismo e anti-lavagem de dinheiro estarem prontas mas não votadas como sendo a principal falha do contraterrorismo brasileiro e um reflexo da falta de vontade política em se aprovar esse tipo de lei. Ainda segundo os Estados Unidos, essa inércia deliberada acontece devido a alegações históricas e ideológicas de que essa legislação poderia ser usada contra a oposição e movimentos sociais" (p. 63).

A pressão supostamente aconteceu por conta dos grandes eventos sediados pelo Brasil entre 2013 e 2016: Copa das Confederações, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Para o Comitê Olímpico, o risco de atentados terroristas seria maior nos Jogos Olímpicos por conta da presença de delegações de diversos países, principalmente Estados Unidos e Israel. Tais preocupações estavam no Relatório da Comissão de Avaliação do Comitê Olímpico Internacional (COI) para

2016 (LASMAR, 2014). Rubiano (2017) registra que a Lei Antiterrorismo foi proposta pelo Executivo – assinada por José Eduardo Cardoso, ministro da Justiça de Dilma Rousseff (PT) – depois da pressão internacional vinda principalmente dos EUA e do Grupo de Ação Financeira (GAFI).

Os pontos mais perigosos da lei aprovada estariam nas vagas e amplas definições de ações terroristas e na "interdição de busca de novos direitos" (RUBIANO, 2017, p. 71). Os itens que podem causar abusos, segundo a autora, são a não-especificação dos danos que podem ser causados com os conteúdos biológico e químicos que a lei proíbe de transportar ou portar: "Em um país como o Brasil, em que recentemente pessoas foram detidas por carregar consigo vinagre e produtos de limpeza, esta imprecisão na lei antiterrorismo é, no mínimo, preocupante" (p. 72). Rubiano também destaca que a lei não ressalva o uso de métodos de protesto como greve e piquetes em seu inciso IV do artigo 2º.

“Juridicamente falando, os termos imprecisos dependem da doutrina e da jurisprudência para serem mais bem definidos, isto é, a interpretação será delimitada pelas futuras decisões do judiciário e pelos estudos na área do direito. Com as primeiras prisões com base nessa lei, a jurisprudência já começou a ser criada. Uma primeira observação que podemos fazer é que não foi preciso interligar os três critérios – fundamento da ação, finalidade e forma praticada – para iniciar um processo com base na lei antiterrorismo: um só elemento, a intenção de fazer um atentado, já foi suficiente. [...] Politicamente falando, os termos vagos da lei antiterrorismo podem produzir um discurso que legitima estratégias repressivas” (Rubiano, 2017, p. 72).

No caso dos novos direitos, a lei chega a ressaltar o direito de manifestações que busquem defender direitos, garantias e liberdades constitucionais (no parágrafo 2º do artigo 2º), mas garante a busca por novos direitos ou ampliação dos já existentes (Rubiano, p. 73).

Em outros países, leis de combate ao terrorismo já foram usadas em situações que nada tinham a ver com o terror. No Chile, que teve sua lei promulgada em 1984, ainda durante a ditadura de Pinochet, indígenas do povo mapuche foram condenados pela realização de

incêndios como forma de protesto em 2001 e 2002 – ninguém foi ferido durante os atos. Os mapuches, povos originários dos territórios do que são, hoje, Chile e Argentina, buscavam o "reconhecimento da titularidade de suas terras, espoliadas durante séculos" (LOPES e SANTOS JUNIOR, 2018, p. 950). Porém, em 2011, o Chile foi denunciado para a Corte Interamericana de Direitos Humanos pela violações de direitos como ampla defesa e igualdade perante a lei pela condenação dos sete líderes indígenas mapuches. Entre os erros apontados, a imprecisão no tipo penal de terrorismo.

Mas de que modo a Lei Antiterrorista possibilitaria a criminalização dos movimentos sociais? Almeida (2016) aponta dois caminhos.

Em verdade, é possível haver um movimento de repressão e criminalização de protestos sem nenhuma condenação após processo judicial. Para ele, "a criminalização é resultado de lutas simbólicas em torno da tradução jurídica dos protestos e das ações de ativistas, disputadas por militantes, policiais, advogados, juízes e promotores ao longo do fluxo da justiça criminal, que vai da ação das polícias militares nos protestos à produção de decisões judiciais, passando pelo inquérito policial e pelas manifestações judiciais e extrajudiciais de leigos e profissionais da justiça" (p. 3).

Ou seja, a questão da criminalização passa pelo policiamento dos protestos, pela tipificação de supostos crimes, e pelos enquadramentos dos atores antes de chegar em uma possível sentença condenatória. É o que Almeida (2016) chama de "processo de criminalização", pois a repressão pode acontecer em qualquer das etapas. A criminalização, na realidade, se refere tanto à construção social do crime, como à construção legal – estas construções estão em disputa: de um lado, agentes do Estado podem querer transformar atos de protesto em crimes, do outro, ativistas consideram esses atos manifestações políticas legítimas. Almeida (2016) explica que a criminalização ocorre sempre que “os discursos que operam essa tradução a partir de categorias do direito penal prevalecerem sobre os discursos que buscam a classificação dos protestos em termos de direitos fundamentais e liberdades políticas” (p. 7).

Nos discursos dos grupos estudados em sua pesquisa, Almeida (2016) aponta a predominância da Polícia Militar. Isso é atribuído à "centralidade da ação policial nas respostas estatais aos protestos e a alta discricionariedade da polícia na definição da legalidade dos

protestos" (p. 10). A imprensa também tem papel importante, seja por conta de críticas à cobertura, por parte de movimentos sociais, pela busca de espaço para denúncias, ou pela defesa da liberdade de imprensa.

"Obviamente, a mídia não é um agente formal do fluxo procedimental da criminalização, nem detém a competência técnica e social alegada para a aplicação do direito; porém, o papel desempenhado pela mídia na construção social do crime e na operação da justiça criminal [...] deve ser levado em conta na análise concentra das relações de determinação e de autonomização entre direito e política no caso da criminalização dos movimentos sociais" (p. 11).

Partimos do pressuposto de que a mídia forneceu, ao longo de anos, repertório discursivo para que políticos tentem criminalizar movimentos sociais. Um editorial de 3 de outubro de 2007 do Estado de S. Paulo intitulado Banalização do caos é um exemplo perfeito da criminalização que se dá no nível simbólico. O jornal se posiciona contra uma manifestação puxada por cinco centrais do movimento por moradia em 15 cidades brasileiras. A partir de uma breve análise de enquadramentos, o problema definido no texto está destacado em letras garrafais no olho da matéria: “cinco centrais dos sem-teto usam a baderna só para pressionar Lula”. Essa questão é articulada mais profundamente ao fim do texto: "O problema é que mobilizações dessa espécie vão se tornando uma verdadeira banalização do caos, quando a falta de respeito às leis, à ordem pública e ao direito de as pessoas se locomoverem livremente no espaço coletivo significa o desprezo solene a quaisquer direitos, ínsitos ao grupo das democracias civilizadas do mundo - ao qual desejamos tanto pertencer".

A identificação da causa parece estar focada na própria raiz do movimento dos sem-teto, apontado como um movimento subversivo que atenta à ordem pública e “motivado por razões de marketing político”. A controvérsia está no modo de ação dos movimentos, não só a “invasão” (na verdade, ocupação) de terrenos ociosos, mas também “prédios públicos depredados, estradas e avenidas bloqueadas e confrontos com a polícia que resultaram em feridos - tanto militantes como policiais” – a ação dos próprios policiais não é problematizada.

Os julgamentos morais também estão presentes no texto, que compara os movimentos sem-teto às FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e diz que eles merecem

“plena repulsa da sociedade brasileira”. No fim, a proposição de uma solução passa pelo atendimento das demandas: “É preciso, no entanto, que se estabeleçam critérios e gestões em favor do que é patrimônio público, antes de simplesmente repassá-los, por doação, a particulares, com base em pressões e desobediências à ordem pública, a que estes se prestem, pois, se assim não for, estará aberto o permanente precedentes de esbulho e violência, nas cidades, para a alegada conquista de ‘teto’”.

Que as reivindicações dos movimentos dos sem-teto são baseadas em dispositivos presentes na Constituição Federal (inciso XXIII do artigo 5º: “a propriedade atenderá a sua função social”) e no Estatuto da Cidade, por exemplo, não merece menção no editorial.

Referência do antipetismo, o colunista Reinaldo Azevedo publicou em seu blog no site da Veja a coluna O MST E O TERRORISMO OFICIALIZADO, de 5 de novembro de 2009. No texto, que cita especificamente a falta de uma Lei Antiterrorismo que pudesse criminalizar o MST, o articulista define como problema o modo de ação “terrorista” que o movimento utiliza na luta pela terra: “livre para invadir, depredar, incendiar, ameaçar, destruir plantações, roubar e matar o gado”. A solução parece ser a aprovação de uma lei que combata não o terrorismo, mas a ação de movimentos sociais: “não custa lembrar que o governo Lula se nega a votar uma lei que caracterize o crime de terrorismo justamente para preservar o MST, seu aliado”.

Esses são apenas exemplos de como os discursos de políticos como Bolsonaro, atual presidente do Brasil, encontram referências em enquadramentos sempre presentes na cobertura jornalística sobre movimentos sociais. Para Almeida, Monteiro e Smiderle (2020), o processo de criminalização "ocorre ao longo das sucessivas etapas dos procedimentos formais da justiça criminal" (p. 3) não só no aspecto legal, mas também no aspecto social da caracterização do crime, "que corresponde aos sentidos atribuídos a condutas tidas como criminosas" (p. 4). No caso dos protestos e dos movimentos sociais, a construção social do crime passa pela dicotomia entre manifestações legítimas e ilegítimas e entre manifestantes/vândalos. Os autores destacam a imprensa como um dos atores (além de militantes, policiais, advogados, juízes e promotores) que disputam a legitimidade ou ilegitimidade de manifestações e sua possível classificação como crimes.

É também nas prisões em flagrante durante os protestos que Almeida coloca o maior poder simbólico para a criminalização dos protestos. É justamente no momento do protestos que distinções simbólicas são feitas entre "manifestantes" e "vândalos" e entre protestos legítimos e ilegítimos. Segundo o autor, dentro do estado de direito, o curso do processo judicial abre mais espaço para o contraditório.

A aprovação da Lei Antiterrorismo, em 2016, acende o alerta para o avanço da repressão estatal sobre os movimentos sociais. Trindade (2018) adverte que ações combativas por parte de organizações populares – “como ocupações de terras e imóveis ociosos, travamentos de vias públicas ou manifestações que coloquem em risco o andamento de grandes obras de logística e infraestrutura voltadas para os interesses de grupos muito específicos” (p. 3) – são rotineiramente rotuladas como terrorismo por políticos e veículos de comunicação:

“o que a Lei Antiterrorismo faz é institucionalizar/oficializar a criminalização dos movimentos sociais e suas formas de protesto. É extremamente preocupante que tal legislação tenha sido aprovada no contexto de um ordenamento jurídico formalmente democrático, onde em tese as liberdades de expressão e manifestação estão asseguradas” (Trindade, 2018, p. 14).

Para o autor, as ações disruptivas são expressão do processo democrático, e não podem ser interpretadas como ameaças à institucionalidade democrática.

CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTOS DE MÍDIA E POLÍTICA

A teoria de agenda-setting, elaborada no fim dos anos 60 por Maxwell McCombs e Donald Shaw, traz a noção de que, enquanto a mídia não pode nos dizer o que pensar sobre determinado assunto, ela é capaz de influenciar, no médio e longo prazo, sobre o que pensar. A ideia é de que a realidade, e, especialmente, a política, é mediada pelos meios de comunicação nas sociedades urbanas complexas. Porém, o agendamento não se restringe ao estabelecimento da agenda do público, mas também da política (policy agenda-setting) – na relação entre a mídia e representantes políticos.

De todo modo, a teoria de agendamento enfrenta algumas limitações, por exemplo, não considerar o efeito gerado pelo modo como os temas são apresentados na formação de preferências da audiência (PORTO, 2004).

Os meios de comunicação de massa alcançaram uma centralidade na disputa política no Brasil, muito por sua organização de um sistema que só pode ser definido como um oligopólio. É nesse espaço público que atores competem por visibilidade e domínio de significados (LIMA, 2004). Para Miguel e Biroli (2010), a presença da mídia na política foi capaz de remodelar a forma do discurso dos representantes, que precisaram se adaptar ao estilo midiático.

A noção de jornalismo como gestor de consensos, proposta por Biroli (2013) pode ser vista como extensão desse ponto, pois a autora considera que o papel da mídia é indicar os conflitos políticos aceitáveis, excluindo da narrativa os que desafiam os consensos políticos. Neste sentido, o papel da mídia não é a mera mediação entre os atores, e sim "uma atuação política que define um denominador comum – que impõe limites e controles – às posições dos grupos ou partidos políticos em disputa em um dado momento" (p. 139).

Cumprindo esse papel, o jornalismo acaba por esvaziar os conflitos – selecionando os temas e atores que têm acesso ao noticiário, omite antagonismos que causam ruídos e desafiam os enquadramentos predominantes (p. 35). Obedecendo às hierarquias da política e do jornalismo, o foco está nos agentes políticos que detêm cargos do executivo e legislativo. Assim, a cobertura está limitada à disputa entre esses atores. Biroli (2013) afirma que esses são os

conflitos presentes no noticiário, e eles “não pressionam o modus operandi da política democrática, sobretudo as formas atuais de concentração de poder” (p. 137).

Ou seja, se os conflitos estão presentes, estão esvaziados. Para Biroli, esse movimento aliena a política das “divisões socialmente fortes e que têm impacto sobre as oportunidades dos indivíduos” (p. 137) – classe, gênero, raça, etc. O jornalismo, portanto, é o responsável por omitir os conflitos que desafiam os consensos políticos. Tendo em mente esse aspecto, Biroli (2013) afirma que, mesmo sem um alinhamento partidário e eleitoral, o jornalismo tem uma atuação politicamente orientada, ainda que orientado por princípios como objetividade. Um exemplo é a cobertura de movimentos sociais pela moradia ou pela reforma agrária – em alguns momentos esses movimentos são totalmente silenciados, em outros, são marginalizados. Dessa forma, têm chances ínfimas de debater suas reivindicações de acordo com enquadramentos que abarquem seus interesses.

“Uma das características do jornalismo assim configurado é que conflitos sociais que estão diretamente relacionados às formas de concentração de poder e de distribuição de recursos (simbólicos e materiais) não são mencionados ou aparecem como uma espécie de sombra indesejável, que acaba servindo para reforçar os limites legítimos da política” (Biroli, 2013, p. 138).

Biroli (2013) aponta que as disputas entre jornalismo e política não deixam de existir. Mesmo que essas relações sejam desarmônicas, também são complementares. A relação entre jornalistas e políticos é marcada por disputas, mas também por acomodações. Para a autora, as hierarquias de ambos os campos se interrelacionam, moldando tanto a agenda política quanto a midiática em conjunto. Para além disso, a visão do que é politicamente legítimo e relevante é compartilhada, independente de alinhamentos político-partidários – assim, se tem um consenso entre os modos e os espaços certos para fazer política (p. 135).

Objetividade e imparcialidade são princípios fundamentais no fazer da notícia. Mas a atenção a esses aspectos na análise de coberturas jornalísticas é insuficiente para abarcar toda a

complexidade dessa estrutura jornalística. Por isso, neste trabalho adotaremos o conceito de enquadramentos interpretativos da notícia.

Nascida no campo da Psicologia, a partir de proposições de Gregory Bateson e Erving Goffman, pode-se dizer que a análise de enquadramentos é uma "ferramenta teórica apta a captar a dimensão simbólico-interpretativa das relações sociais" (Mendonça e Simões, 2012, p. 187). Tanto Bateson, em 1954, como Goffman, em 1974, tentam explicar como os acontecimentos e as relações sociais são compreendidos pelos indivíduos – com foco especial para a comunicação face a face. Para isso, usam o conceito de quadros interpretativos compartilhados culturalmente (Mendonça e Simões, 2012).

Mendonça e Simões apresentam três modelos de operacionalização do conceito de enquadramento: (1) análise da situação interativa, (2) análise de conteúdo discursivo e (3) análise de efeito estratégico. Esta pesquisa está situada na segunda categoria.

A primeira categoria abrange pesquisas focadas na análise comunicativa de interações sociais. Os autores apontam que os estudos do próprio Erving Goffman estão nessa categoria. Com uma abordagem mais psicológica, a ideia é "identificar os quadros que orientam distintas situações interativas", identificando as "formas como os sujeitos definem situações e agem no interior delas" (p. 193). Embora útil para abordagens microsociológicas de interações sociais, os autores apontam a negligência do poder na construção dos enquadramentos.

O segundo modelo contém pesquisas centradas na análise discursiva dos meios de comunicação. As pesquisas de comunicação e política se inserem aqui, e o objetivo é investigar a construção de sentidos nos discursos a partir do enquadramento: "busca-se pensar a maneira como o próprio conteúdo discursivo cria um contexto de sentido, convocando os interlocutores a seguir certa trilha interpretativa" (Mendonça e Simões, 2012, p. 193). Aqui está enfatizada a dimensão política do discurso. Ao mesmo tempo que essa abordagem parte da noção goffmaniana de enquadramento – "de que os enquadramentos são estruturas que orientam a percepção da realidade e a ação dos sujeitos sobre ela" (p. 194) – a ênfase está não na interação, mas no conteúdo.

Já o terceiro está interessado nos efeitos dos enquadramentos: a mobilização estratégica de enquadramentos por atores com objetivo de produzir certos efeitos. Aqui, os enquadramentos são considerados instrumentos estratégicos.

A operacionalização a partir da segunda categoria permite "a compreensão de controvérsias públicas e de processos diacrônicos de alteração de quadros" (Mendonça e Simões, 2012, p. 196). O risco é ignorar a "estrutura relacional" dos enquadramentos, ou seja, como os quadros compartilhados culturalmente são compreendidos nas relações sociais. Os estudos de frame effects podem não só ignorar essa faceta, mas também limitar o entendimento dos enquadramentos às estratégias de atores específicos. Os frames não são individuais, mas sim construídos socialmente. Nas palavras dos autores:

"Muitos estudos de framing effects descaracterizam a noção de enquadramento na medida em que a tratam como produtos forjados estrategicamente por atores sociais para produzir determinados efeitos. Quadros não são simplesmente perspectivas ou opiniões, mas laços intersubjetivos que atravessam relações humanas e as estruturam. Sem desconsiderar que possam ser mobilizados estrategicamente, é preciso ter em mente que quadros são estruturas simbólicas que vinculam atores sociais e são por eles transformadas" (Mendonça e Simões, 2012, p. 198).

Seja a partir de uma abordagem psicológica, seja a partir de uma perspectiva mais ampla sociologicamente, o conceito de enquadramento tem sido amplamente utilizado nos estudos de comunicação. Ao mesmo tempo em que essa diversidade pode ser interessante do ponto de vista da abrangência do conceito, conceptualizações vagas têm deixado o campo tão fragmentado quanto apontava Robert Entman em seu clássico artigo de 1993 (Borah, 2011).

Em sua sistematização da literatura sobre enquadramentos publicada na primeira década do século XXI, Borah toca em alguns pontos fundamentais para essa pesquisa: todos eles no sentido de fortalecer a conceptualização aqui apresentada e situá-la claramente dentro do campo da Ciência Política. Em primeiro lugar, é necessário afirmar que o conceito de enquadramento

não se confunde com os temas ou tópicos de uma notícia, pois ele não apenas estrutura ou organiza o texto, mas também, e mais importante, constrói significados (Borah, 2011).

Outro ponto é que parte significativa da literatura aborda os enquadramentos do texto, enquanto ignora o processo de formação desses enquadramentos: a produção de significados passa por atores de diferentes clivagens e forças políticas (Borah, 2011). O modelo de cascata desenvolvido por Robert Entman – e abordado em detalhe mais à frente – nos ajuda a compreender esse processo.

Hänggli (2012) enfatiza a construção de enquadramentos na relação entre atores políticos e meios de comunicação. Sua abordagem considera que a mídia é um intermediário entre esses atores políticos e os cidadãos, em um processo de vários degraus – a construção dos quadros é o degrau entre os jornalistas e a elite política. A autora considera que os meios de comunicação estão envolvidos na disputa entre as elites pelo controle da agenda pública na tentativa de moldar a opinião pública sobre determinadas questões. Ao mesmo tempo em que os atores políticos fazem uso da imprensa para levar interpretações particulares ao público, a imprensa necessita dessas interpretações para a produção de notícias, numa relação de dependência mútua (Hänggli, 2012). Porém, “são os atores políticos que introduzem os enquadramentos mais importantes no discurso público” (Hänggli, 2012, p. 302, tradução do autor).

Essa noção – de que a mídia reage aos processos políticos, mas não os inicia – informa a primeira de três hipóteses da autora, a do viés de poder. De acordo com ela, organizações mais poderosas têm mais capacidade de influenciar os enquadramentos da mídia do que organizações mais fracas. A segunda hipótese é de que a saliência dos enquadramentos dos atores políticos influencia a frequência com que eles aparecem na mídia. A terceira hipótese é de que os enquadramentos de um presidente ou figura política de maior nível hierárquico são multiplicados mais do que os de outros atores (Hänggli, 2012).

A hipótese do viés de poder é condizente com o modelo em cascata desenvolvido por Entman: organizações políticas mais poderosas têm acesso mais fácil à mídia e são capazes de promover com mais eficiência um enquadramento. Embora a hipótese da saliência aponte uma proporcionalidade entre a frequência da promoção de um enquadramento por atores políticos e a

frequência que aparecem na mídia, organizações políticas mais fracas podem estar ausentes do debate público mesmo com grande esforço na promoção de enquadramentos (Hänggli, 2012).

A principal estratégia de atores políticos para a promoção de enquadramentos é a aposta no efeito de ênfase, ou seja, de chamar atenção da mídia e do público para determinados aspectos de uma questão, como definido por Druckman (2001). Em uma pesquisa sobre campanhas sobre questões de políticas públicas – o estudo de caso é sobre um plebiscito –, Hänggli e Kriesi (2012) demonstram três diferentes estratégias que podem ser utilizadas para enfatizar e promover determinados enquadramentos.

A primeira passa pela definição de um enquadramento fundamental (core frame), o mais importante, o centro de uma campanha. Essa escolha de ênfase substantiva busca focar em enquadramentos que possam ressonar fortemente com os públicos sem sobrecarregá-los: uma escolha bem sucedida também pode deixar os adversários na defensiva. "Staying on message" (ou *focar na mensagem*) é um princípio fundamental das campanhas políticas e permite um controle maior (Hänggli e Kriesi, 2012).

Mesmo assim, existe um nível de diálogo nas campanhas. A segunda escolha é a de ênfase de oposição, uma decisão acerca do engajamento com os enquadramentos dos opositores. Se uma campanha tem a vantagem em determinada questão, a estratégia óbvia é manter o foco nesse assunto. Mas se os enquadramentos dos adversários forem ou tiverem chance de ter sucesso, existem incentivos para se engajar no debate, principalmente fora dos anúncios publicitários (Hänggli e Kriesi, 2012).

Uma extensão desse ponto é a escolha de ênfase da disputa, a respeito não do conteúdo da discussão, mas da competição em si ou dos atores envolvidos nela – a diferença entre os enquadramentos substantivos e os de competição. Para Hänggli e Kriesi (2012), é esperado que atores mais extremistas se valham desse tipo de estratégia:

“atores extremistas muitas vezes não possuem poder suficiente para vencer uma campanha de democracia direta ou eleição e devem ter outras razões para participar. Mais importante, eles tendem a buscar a mobilização de suas bases. [...] Uma campanha pode ajudar a atingir esse objetivo, fortalecendo a identidade do grupo. Uma forma de

fortalecer essa identidade é distinguir entre os que pertencem (in-group) e os que não pertencem (out-group) ao grupo e denunciar os outros ou apontar os conflitos. Assim, é esperado que os atores extremos usem mais enquadramentos de competição” (Hänggli e Kriesi, 2012, pp. 263-264).

Motta (2007) considera que os enquadramentos são desenvolvidos na cultura da sociedade, e os atores políticos e jornalistas se utilizam desses enquadramentos para organizar a narrativa. Segundo Motta (2007), "esses frames dramáticos são rapidamente compreendidos pelos receptores que os utilizam frequentemente no mundo da vida" (p. 2). Em resumo, enquadramentos são princípios organizativos culturalmente compartilhados.

Porto (2004) diferencia os enquadramentos noticiosos dos enquadramentos interpretativos. Segundo ele, os enquadramentos noticiosos são escolhidos pelos próprios jornalistas, no fazer da notícia, o que pode ser simplificado como o “ângulo”. Já os enquadramentos interpretativos são elaborados por atores políticos e sociais.

Atores diferentes têm capacidades diferentes de influenciar os processos de enquadramentos. Fontes oficiais, por conta de sua legitimidade institucional e facilidade para o jornalista contatá-las, tendem a dominar o processo de produção de notícias (PORTO, 2004). Embora estejam em desvantagem em relação a fontes oficiais, movimentos sociais também podem influenciar a mídia com seus enquadramentos interpretativos.

Em relação aos enquadramentos noticiosos, Porto (2007) propõe a categorização da pluralidade desses enquadramentos:

1. Restrito: apenas um enquadramento é apresentado;
2. Plural-fechado: mais de um enquadramento é apresentado, porém estão hierarquizados;
3. Plural-aberto: mais de um enquadramento é apresentado, sem hierarquia entre eles;
4. Episódico: não existe nenhum enquadramento interpretativo, a matéria apenas narra um fato.

Quanto maior a pluralidade de enquadramentos expressos na notícia, maior a possibilidade de diferentes interpretações serem criadas pela audiência. Dessa forma, o autor argumenta que:

“Um dos pressupostos principais do modelo das controvérsias interpretativas é o seguinte: “segmentos com formatos ‘plurais’ ou ‘abertos’ apresentam mais condições para que os membros da audiência questionem enquadramentos dominantes, oferecendo-os um leque de alternativas mais amplo; por outro lado, segmentos com formato “restrito” ou “fechado” promovem padrões de interpretação particulares e a utilização de enquadramentos interpretativos específicos pelos membros da audiência quando eles ou elas fazem sentido de temas ou eventos políticos” (PORTO, 2007, p. 131).

Enquadramentos são, principalmente, sobre a mensagem. Repetir palavras-chave pode ajudar a enquadrar determinada situação da forma que a fonte (institucional ou não) deseja, e excluir outras interpretações sobre o fato. Dessa forma, a fonte busca o apoio e aprovação do público leitor. É claro que, se bem sucedido, esse enquadramento começa a ser ecoado pelo veículo de comunicação. Ou seja, qual a relação entre o que a mídia publica e o que o governo deseja que ela publique?

Segundo Entman (2004), a influência política da mídia pode ser medida pela forma como ela enquadra um fato: a favor de um lado ou de outro. Para medir isso, o autor propõe o modelo de ativação em cascata para explicar quem ganha.

O conceito de enquadramento pode ser resumido da seguinte forma: “selecionar e realçar certas facetas de eventos ou questões, e fazer conexões entre elas de modo a impulsionar uma interpretação, avaliação e/ou solução específica” (ENTMAN, 2004, p. 5, tradução livre).

Enquadramentos interpretativos geralmente cumprem uma ou mais das seguintes funções em relação a eventos, questões e atores:

1. Definem efeitos ou circunstâncias como **problemáticas**;
2. Identificam **causas**;
3. Transmitem um **juízo** moral; ou

4. Defendem **soluções** ou melhorias.

Para Entman (2004), as duas funções mais importantes são a primeira e a última. Definir um problema pode estabelecer o fundamento de toda a narrativa subsequente, enquanto apontar soluções pode estimular o apoio ou oposição a ações, decisões e políticas públicas.

“As palavras e imagem que constituem o enquadramento podem ser distinguidas do resto do noticiário pela sua capacidade de estimular apoio ou oposição aos lados de um conflito político. Podemos medir essa capacidade por meio de ressonância cultural e magnitude. Os enquadramentos que empregam termos culturalmente ressonantes têm mais potencial para influência. Eles usam palavras e imagens altamente proeminentes na cultura, ou seja, notáveis, compreensíveis, memoráveis e emocionalmente carregadas. Magnitude usa a notoriedade já existente e a repetição das palavras e imagens enquadradas. Quanto maior ressonância e magnitude, maior a possibilidade do enquadramento suscitar pensamentos e sentimentos similares em grandes parcelas da audiência” (ENTMAN, 2004, p. 6, tradução livre).

É por meio de esquemas (schemas) que os enquadramentos são fixados no imaginário da população. Eles são nós que conectam ideias e sentimentos que já estão na mente das pessoas. Segundo Entman (2004), são “processos interpretativos que ocorrem na mente humana e aplicam enquadramentos nos textos” (p. 7). É possível representar esquemas por meio de uma nuvem de palavras, embora o termo rede de conhecimento seja mais adequado.

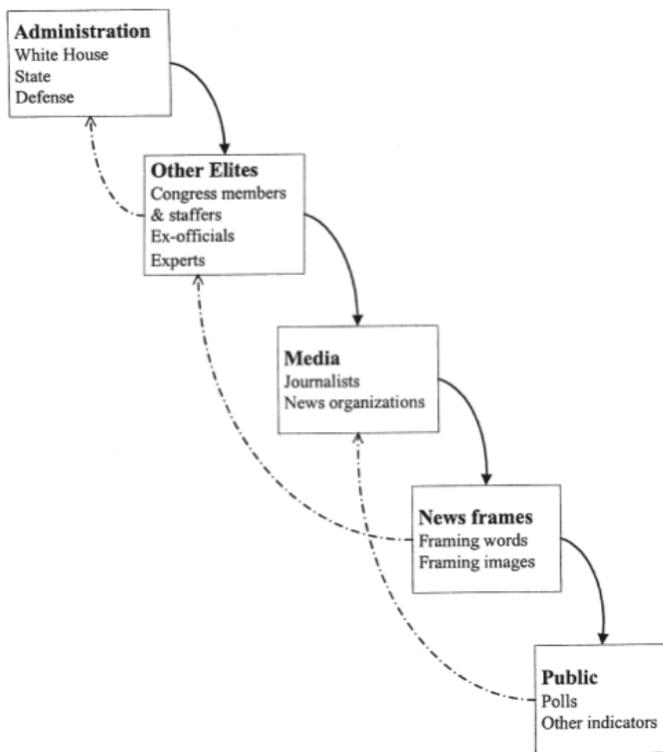
O importante é que essas ideias são conectadas, e são emocionalmente associadas – com sentimentos positivos ou negativos, apoio ou oposição a alguma ideia – cada vez que aparecem no texto ou na fala de uma fonte. Assim, o enquadramento dado por uma fonte, ou pela cobertura de um veículo ao dar mais espaço a essa fonte, pode adicionar novos esquemas ao imaginário coletivo, e acioná-los – e a todos os os sentimentos relacionados – com novas informações em notícias subsequentes.

De certo modo, apenas uma palavra ou imagem pode trazer à mente pensamentos e sentimentos, positivos ou negativos, sobre um fato. Segundo Entman (2004), isso acontece por meio de um mecanismo de ativação em cascata, que pode começar com um enquadramento dominante no início da cobertura. Esse enquadramento é capaz de fixar uma ideia, ativá-la e propagar pensamentos e sentimentos nas redes de conhecimento da audiência, construindo um esquema que guiará as reações à cobertura subsequente.

O modelo de ativação em cascata proposto por Entman ajuda a explicar como um enquadramento proposto por uma fonte no início da cobertura pode ser ampliado através da cobertura, e como ele pode ganhar um conflito de enquadramentos com outras fontes, e assim obter uma hegemonia na cobertura.

Entman (2004) propõe que os enquadramentos ativam e propagam esquemas em camadas, desde o ator (fonte), ao jornalista, à audiência. Cada camada luta por influência no cenário político. Alguns atores têm mais força que outros, por isso, a supremacia de fontes oficiais, por serem legítimas e habituais, pode e vai dominar a cobertura. Quanto maior a quantidade e pluralidade fontes e pensamentos, menor será essa dominância de enquadramentos. O modelo de ativação em cascata pode identificar a força de cada ator na cobertura de um evento.

Figura 1. Modelo de ativação em cascata



Fonte: Entman, 2004, p. 10.

Controlar os enquadramentos, ou seja, controlar a mensagem, é um importante trunfo político. Dessa forma, um ator político pode minimizar danos à imagem e aumentar influência. Por outro lado, um movimento social pode impulsionar sua agenda e conquistar apoio para uma causa.

No entanto, para dominar a cobertura, o enquadramento precisa ser culturalmente coerente (ENTMAN, 2004). Quanto mais coerente, mais bem sucedido, pois o esquema ativado será habitual para a audiência. Questões ambíguas ou disputadas vão gerar uma luta pela dominância.

“O modelo em cascata sugere que a mídia deveria fornecer informações suficientes independentes do poder executivo para que os cidadãos possam construir seus próprios contra-enquadramentos de questões e eventos. [...] o que os cidadãos precisam é um contra-enquadramento construído de palavras e imagens culturalmente

ressonantes, que atinja magnitude suficiente para ganhar amplo entendimento como uma alternativa possível [...]” (ENTMAN, 2004, p. 17, tradução livre).

No modelo de ativação em cascata originalmente proposto por Entman, os enquadramentos eram hierarquizados, fluindo a partir das elites até o público, mediados pelo jornalismo. Alguns anos depois, Entman e Usher (2018) atualizam o modelo, justificando que tecnologias digitais alteram o fluxo de enquadramentos, podendo democratizar a comunicação e, ao mesmo tempo, disseminar desinformação.

Os autores consideram cinco “válvulas” digitais que alteram o fluxo dos enquadramentos: plataformas, análise de dados, algoritmos, mídia ideológica e atores desonestos. Eles recorrem à metáfora de uma válvula para destacar que as ações podem tanto aumentar como reduzir o fluxo de comunicação. A emergência de plataformas como mídias sociais, como Twitter e Facebook, permite que elites se dirijam diretamente ao público. Mais importante, a maior parte dessas big techs “trocam serviços ‘gratuitos’ por valiosos dados de usuário que elas reembalam e vendem” (p. 301).

Ligados à atuação das plataformas, estão dois aspectos: os algoritmos influenciam a distribuição dos enquadramentos, já que eles moldam a experiência dos usuários; já a análise de dados é utilizada pelas elites não apenas “para entender quem está recebendo suas mensagens, mas também para minerar dados sobre seus públicos e direcionar os usuários seletivamente para anúncios personalizados e outros apelos para pensar ou se comportar de maneiras específicas” (p. 302). Um exemplo é a Cambridge Analytica.

São vários os exemplos de meios de comunicação ideológicos que passam ao largo de critérios de objetividade e se conectam diretamente a públicos extremamente partidários. Eles estão intimamente ligados aos atores desonestos, que incluem criadores de fake news e bots. “Informações falsas com poder e totalmente sem base, formatadas como notícias tradicionais e patrocinadas por elites desonestas – notícias falsas – entram na rede” (Entman e Usher, 2018, p. 303, tradução do autor).

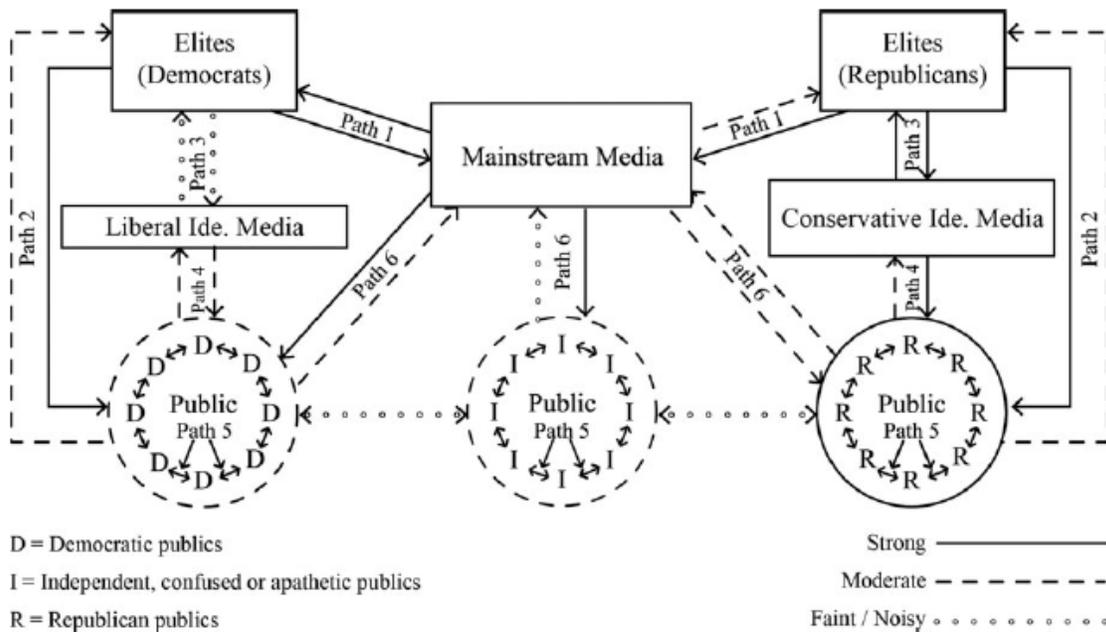
Assim, Entman e Usher propõem um novo modelo, levando em conta mudanças na distribuição de enquadramentos causadas por essas “válvulas”. O modelo destaca trajetórias

diferentes, além das tradicionais entre elites e mídia, e mídia e público. As plataformas enfraquecem o sistema de mídia tradicional, se colocando entre o público e os meios de comunicação. As elites, antes necessariamente mediadas pela mídia tradicional, conversam diretamente com o seu público. É o caso de personalidades como Donald Trump ou Jair Bolsonaro. Os caminhos que passam das elites, através de mídias ideológicas, e chegam até os públicos também promovem enquadramentos favoráveis a interesses políticos poderosos (Entman e Usher, 2018).

“No entanto, como no modelo em cascata original, as elites ainda colocam em movimento o processo de enquadramento, controlando as informações que compartilham sobre seus usos preferenciais e reais do poder. As elites ainda podem reter e liberar informações críticas, moldando enquadramentos de maneiras tradicionais” (Entman e Usher, 2018, p. 304, tradução do autor).

Apesar disso, Entman e Usher (2018) argumentam que a hierarquia pode se tornar até maior, “porque as elites têm uma capacidade mais precisa para mirar e manipular os cidadãos” (p. 306). Ademais, os enquadramentos do público necessitam do patrocínio da elite para alcançar mais pessoas: “As postagens de um cidadão nas mídias sociais raramente serão ouvidas sem um incentivo significativo das elites e da mídia institucional ou ideológica, cujas vozes têm maior probabilidade de se ativar e se espalhar para o público em massa” (p. 306).

Figura 2. Modelo revisado de ativação em cascata



Fonte: Entman e Usher, 2018, p. 303.

3.1. Poder: categoria central

Carragee e Roefs (2004) criticam a desatenção à relação entre poder e os enquadramentos, em especial a negligência ao que chamam de enquadramentos patrocinados em favor do entendimento de que os enquadramentos são apenas conteúdo do texto noticioso. Para os autores, as análises devem investigar "como os enquadramentos são patrocinados por atores políticos, como as notícias articulam enquadramentos e como o público os interpreta" (Carragee e Roefs, 2004, p. 215, tradução do autor).

O argumento central é de que o processo de produção da notícia envolve uma disputa entre enquadramentos, que se transformam ao longo do tempo, patrocinados por diferentes atores em uma arena política. Portanto, não há como falar de enquadramentos sem falar de poder: a disputa pela construção dos significados da notícia envolvem recursos econômicos, políticos e culturais (Carragee e Roefs, 2004).

"A capacidade de dominar o discurso midiático depende de fatores complexos, incluindo os recursos econômicos e culturais dos patrocinadores, o conhecimento dos patrocinadores acerca das práticas jornalísticas, as práticas em si, e a ressonância do enquadramento com valores políticos mais amplos. Dadas as práticas do jornalismo e a importância dos recursos no patrocínio bem sucedido dos enquadramentos, as disputas costumam favorecer as elites políticas" (Carragee e Roefs, 2004, p. 216, tradução do autor).

A confusão entre enquadramentos e tópicos ou temas da notícia é um grave problema conceitual. Enquanto os tópicos organizam e categorizam as notícias pelas suas temáticas, os enquadramentos dizem respeito à construção de sentidos particulares. "Essa redução também negligencia como enquadramentos específicos se aplicam para questões diferentes, e como uma posição única sobre uma questão pode ser o produto de mais de um enquadramento" (Carragee e Roefs, 2004, p. 218, tradução do autor).

A pura e simples análise do conteúdo do texto noticioso sem identificar os patrocinadores de determinados enquadramentos é uma limitação da pesquisa em comunicação política. A capacidade de incluir um enquadramento no debate midiático e, principalmente, de dominá-lo, depende da disponibilidade de recursos políticos, econômicos e culturais. Ou seja, está reservada a atores políticos poderosos. É um erro não considerar que o discurso jornalístico é modificado por fontes externas, mesmo que seja a tendência a dar mais credibilidade para fontes oficiais ou a colocação de repórteres em instituições como a Câmara dos Deputados ou o Palácio do Planalto (Carragee e Roefs, 2004).

Para compreender o processo de construção e promoção de enquadramentos dentro do contexto mais amplo de disputas políticas, Carragee e Roefs (2004) sugerem o resgate do conceito gramsciano de hegemonia. Eles definem hegemonia como o "processo pelo qual as elites dominantes garantem o consentimento para a ordem política estabelecida por meio da produção e difusão de significados e valores" (Carragee e Roefs, 2004, p. 221-222, tradução do autor).

Os autores destacam que as classes dominantes disputam com outros grupos a manutenção de sua hegemonia ideológica, o que causa a evolução dessa ideologia com o passar

do tempo, à medida que as elites buscam difundir e incorporar desafios políticos. O que está no cerne do pensamento Gramsciano é o aspecto cultural da hegemonia, obtida através da "produção de significados e valores por instituições como igrejas, escolas e a mídia" (Carragee e Roefs, 2004, p. 222, tradução do autor).

Isso significa que a mídia tem um papel ideológico, e a tentativa de Carragee e Roefs (2004) é integrar os conceitos de hegemonia e enquadramentos: se os enquadramentos nos permitem identificar o poder no discurso, eles são centrais para a produção de significados hegemônicos. Assim, é possível identificar a relação entre as notícias e a distribuição de poder na sociedade, ao mesmo tempo que nos permite examinar como a mídia produz significados ideológicos consistentes com os interesses de elites poderosas (p. 222).

A relação entre mídia e movimentos sociais pode ser esclarecedora para examinarmos esse processo. Isso porque os movimentos sociais, como visto no capítulo 1, desafiam os valores hegemônicos por meio de ações disruptivas. É possível que a deslegitimação dos movimentos sociais pelos meios de comunicação através de enquadramentos reafirme os significados hegemônicos? Uma vez que as ações dos movimentos sociais buscam "destacar suas preocupações, mobilizar apoio e validar sua existência como atores políticos" (p. 225), os enquadramentos são parte importante do seu repertório contra hegemônico de ação política (Carragee e Roefs, 2004).

Nossa operacionalização é inspirada na proposta de Valera-Ordaz (2017), que analisa tanto os enquadramentos patrocinados pelos partidos espanhóis Partido Popular (PP) e Partido Socialista Obrero Español (PSOE) durante a campanha presidencial de 2011, quanto as interpretações dos jornais El Mundo e El País. Ela afirma que a análise de ambos os aspectos do discurso permite uma investigação mais dinâmica de como discurso é construído pela negociação de significados entre a mídia e atores políticos, sem perder de vista elementos históricos, políticos e culturais (p. 115).

Valera-Ordaz (2017) alerta que a pesquisa não pode focar apenas na produção jornalística dos enquadramentos, mas deve traçar também sua origem e as influências sofridas pela ação de patrocinadores específicos: "perguntar de onde vêm os enquadramentos demanda ir além da

mensagem mediada para estudar os esforços dos atores sociais para produzir e situar seus significados na mídia" (p. 115).

Nosso foco está, então, não apenas no conteúdo mas também nas influências que partidos e movimentos sociais exercem na produção da notícia a partir dos processos de construção e promoção de enquadramentos. Pensando os enquadramentos como instrumentos para o exercício do poder, como sugere a autora, é importante ter em mente as disputas entre diferentes atores sem se esquecer de fatores como "relevância e poder político, ressonância cultural, os recursos econômicos e culturais dos patrocinadores e sua habilidade política" (p. 116).

A questão que buscamos responder é como o poder está representado em enquadramentos de mídia de forma a favorecer os interesses das elites. Devemos nos atentar tanto para o caráter construído quanto para os conflitos que configuram o debate público: Valera-Ordaz (2017) afirma que o jornalismo é "informado por enquadramentos produzidos intencionalmente por atores específicos para promover agendas políticas concretas" (p. 116-117).

Nossa opção por Editoriais em lugar de outros conteúdos jornalísticos se justifica pois eles são a manifestação expressa do pensamento dos jornais. A autora mostra que os enquadramentos em grande parte se baseiam em significados e valores constituídos e que fazem parte da memória política. O que ela chama de "fidelidade narrativa" fortalece os enquadramentos e alcança uma reação positiva da audiência, permitindo a mobilização de apoios.

Mais importante, Valera-Ordaz (2017) consegue demonstrar o alinhamento de partidos políticos e mídia no patrocínio de enquadramentos. Em geral, os jornais compartilharam os enquadramentos apresentados pelos partidos, embora existam divergências pontuais. Para ela, esse comportamento é apenas uma tática, pois os jornais não desafiam os "fundamentos ideológicos". Fica claro também que a mídia não se constitui como espaço de disputa, e sim como agente.

Entretanto, a pesquisa de Valera-Ordaz (2017) está colocada dentro de um modelo específico de mídia no qual o Brasil não se encaixa⁶. Sua principal contribuição é utilizar a

⁶ A proposta de Hallin e Mancini (2004) divide os sistemas de mídia em três modelos: Liberal, Corporativista Democrático e Pluralista Polarizado. Quatro aspectos são analisados: desenvolvimento dos mercados midiáticos, paralelismo político, desenvolvimento do profissionalismo jornalístico e o grau e natureza da intervenção do Estado no sistema midiático.

análise de enquadramentos como uma “técnica para operacionalizar um dos indicadores do paralelismo político: até que ponto as orientações políticas se refletem nas notícias” (p. 118, tradução do autor). Nosso desafio é compreender de que forma o patrocínio de enquadramentos pode acontecer tendo em vista as diferenças.

Para Albuquerque (2011), o sistema de mídia brasileiro se aproxima do modelo pluralista polarizado, não obstante diferenças consideráveis. A principal é que o paralelismo político não se aplica tão facilmente à mídia brasileira, principalmente pelo enfraquecimento dos partidos políticos. O autor é crítico do uso do conceito de paralelismo político para categorizar as relações entre a mídia e os sistemas políticos em países como o Brasil. Para ele, duas variáveis devem ser levadas em conta: “a força dos partidos políticos e o grau de engajamento da mídia na atividade política”.

Embora Hallin e Mancini (2004) não considerem o sistema de governo importante para a distinção entre os modelos, Albuquerque (2011) afirma que existem diferenças significativas nas relações mídia-política em países com sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Para ele:

“[...] a separação de poderes afeta tanto a maneira como as organizações de mídia representam a política quanto o papel que pretendem desempenhar nela. A representação da política pela mídia é afetada de duas maneiras principais. Em primeiro lugar, a mídia tende a se concentrar no presidente como uma pessoa individual - os presidentes literalmente dão um corpo ao governo - em detrimento de agentes coletivos, como os partidos políticos. Em segundo lugar, em um sistema presidencialista, a mídia tende a reforçar a ênfase nos aspectos administrativos do governo, ao invés da política partidária” (Albuquerque, 2011, p. 91).

Dessa forma, é difícil identificar o paralelismo político no sistema brasileiro. Entretanto, a mídia tem posições políticas fortes e claras, muitas vezes correspondentes – porém não restritas – às posições partidárias (Albuquerque, 2011).

3.2. Metodologia

Com base na revisão teórica acima, vamos nos debruçar sobre casos emblemáticos a partir de editoriais de dois dos maiores jornais brasileiros – os paulistas *Folha de S. Paulo* e *Estado de S. Paulo* – com foco em discussões sobre manifestações e protestos de movimentos sociais e sua relação com a lei antiterrorismo brasileira. Nossa amostra contém 25 editoriais publicados pela Folha de S. Paulo e 58 publicados pelo Estado de S. Paulo entre 2013 e 2020.

No processo de produção da notícia, o jornalista faz uma escolha, consciente ou inconsciente: qual informação mostrar e qual esconder, qual fonte entrevistar ou silenciar. Da mesma forma, a própria fonte escolhe qual informação transmitir e qual ocultar. A partir daí, o texto compreende diversos enquadramentos, que também passam por escolhas do editor: critérios de noticiabilidade, posição editorial do veículo, entre outras.

A audiência pode ou não aceitar o enquadramento exposto no texto, e pode interpretá-lo de uma forma ou de outra, desejada ou não pelos comunicadores. Por último, a cultura contém seus próprios enquadramentos, que definem os enquadramentos selecionados por todos os atores do processo comunicacional.

“Enquadrar é selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto comunicacional, de forma a promover uma definição específica de um problema, uma interpretação de causa, um avaliação moral, e uma recomendação de tratamento” (ENTMAN, 1993, p. 2, tradução livre).

Existem três objetos de enquadramentos: eventos, questões e atores. Uma cobertura pode enquadrar um ou mais desses objetos. O quadro a seguir, adaptado de Entman (2004), será utilizado na análise:

Quadro 1. Funções dos enquadramentos.

Funções	<i>Questões</i>
Definir problema	
Identificar causa	
Defender solução	
Transmitir julgamento moral	

Fonte: Adaptado de R. Entman (2004).

CAPÍTULO 4 – PROTESTOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E ANTITERRORISMO: ENQUADRAMENTOS DA *FOLHA* E DO *ESTADÃO*

A análise abarcou um total de 25 editoriais publicados pela Folha de S. Paulo e 58 editoriais publicados pelo Estado de S. Paulo. Esses textos foram divididos em três temas: protestos, movimentos sociais (MST e MTST) e lei antiterrorismo. Em muitos casos, os temas se cruzam, e nesse caso é considerado o tema principal. Ao todo, a Folha publicou 16 editoriais sobre protestos, oito sobre movimentos sociais, incluindo MST e MTST, e apenas um sobre a Lei Antiterrorismo. Já o Estadão publicou 13 editoriais sobre protestos, 39 sobre movimentos sociais, incluindo MST e MTST, e seis sobre a Lei Antiterrorismo.

4.1. Enquadramentos da Folha de S. Paulo

Quadro 2. Editoriais da Folha de S. Paulo (2013-2020).

	Publicação	Título do Editorial	Assunto
1	13/06/2013	Retomar a Paulista	Protestos (MPL)
2	15/06/2013	Agentes do caos	Protestos (MPL)
3	19/08/2013	Direito de todos	Protestos
4	07/09/2013	Expectativa e dúvida	Protestos
5	29/10/2013	Contraste brutal	Protestos
6	28/01/2014	Onda incendiária	Protestos
7	07/02/2014	Patrulhar as patrulhas	Protestos
8	11/02/2014	Triste e injustificável	Protestos
9	14/02/2014	Criança de 30 anos	MST

10	25/02/2014	Violência na sarjeta	Protestos
11	22/03/2014	Dentro da lei	Protestos
12	06/08/2014	Bomba ideológica	Protestos
13	17/08/2014	Terreno sem lei	MTST
14	26/08/2014	Invasão de danos	MTST
15	16/01/2015	O MPL e sua sina	Protestos (MPL)
16	14/01/2016	Regras básicas	Protestos (MPL)
17	26/01/2016	Vândalos impunes	Protestos (MPL)
18	29/02/2016	Terrorismo legislativo	Lei Antiterrorismo
19	02/09/2016	Fascistas à solta	Protestos
20	20/06/2017	Mananciais ameaçados	MTST
21	29/03/2018	Na Idade da Pedra	MST
22	18/04/2018	Truculentos e pueris	MST/MTST
23	02/05/2018	Relatos do desastre	MTST
24	03/05/2019	Propriedade e vida	MST
25	18/01/2020	Liberdade para reclamar	Protestos

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.1.1. Enquadramentos de protestos

No editorial *Retomar a Paulista* (13/06/2013), a Folha fez críticas enfáticas a um protesto puxado pelo Movimento Passe Livre (MPL). O **problema** definido pelo jornal é o vandalismo e a violência utilizada pelo grupo, ilustrado por “*Oito policiais militares e um número desconhecido de manifestantes feridos, 87 ônibus danificados, R\$ 100 mil de prejuízos em estações de metrô e milhões de paulistanos reféns do trânsito*”. Segundo a Folha, este é o “*saldo do terceiro protesto do Movimento Passe Livre (MPL)*”, atribuindo a **responsabilidade** unicamente ao MPL, já que, para o jornal, a Polícia Militar agia dentro de suas atribuições constitucionais, impondo limites ao exercício de direitos por grupos e pessoas no caso de “*conflito entre prerrogativas*”. O **juízo** feito pelo texto é forte: os autores dos supostos crimes são “*jovens predispostos à violência por uma ideologia pseudorrevolucionária*”. A **solução** é simples, basta à Prefeitura e à Polícia Militar de São Paulo fazerem valer “*as restrições já existentes para protestos*”, e para combater o vandalismo, investigar e punir os responsáveis com toda a força da lei.

Em tom um pouco diferente, o editorial *Agentes do caos* (15/06/2013) **problematizou** a ação brutal da PM, que mostrou “*despreparo, truculência e falta de controle ainda mais grave que o vandalismo e a violência dos manifestantes*”. Mas a **responsabilidade** não é apenas dos policiais, mas também do MPL, que “*tolera, se não acolhe, facções interessadas apenas em depredar equipamentos públicos, que num intervalo de seis dias transformaram áreas centrais da capital, por três vezes, em praças de guerra*”. De qualquer forma, o **juízo moral** é dirigido à PM, arbitrária, despreparada, covarde e autora de “*violência indiscriminada*” que transformou jornalistas e pessoas sem envolvimento no confronto em vítimas. A consequência é que os “*policiais transformaram-se em agentes do caos e da truculência que lhes cabia reprimir*”.

Após as manifestações de junho de 2013, a Folha teceu críticas a grupos que buscavam mobilizar novos protestos. No texto *Direito de todos* (19/08/2013), grupos que “*recorrem à violência no afã de multiplicar a repercussão de seus esquálidos protestos*” são identificados como **problema**. No diagnóstico do jornal, isso é permitido pela existência de um “*ambiente em*

que a polícia somente intervém, aliás de modo desastrado, quando o vandalismo já campeia". Acontece que, enquanto as autoridades devem tanto garantir o direito de manifestação, deve reprimir atos de dano patrimonial ou violência, mas a Folha **julga** que a PM está despreparada: *"entre repressão indiscriminada e passividade cúmplice, há de haver toda uma estratégia de contenção que permita resguardar, com dano mínimo, a ordem pública e o direito de todos, inclusive de ir e vir"*. Novamente, a **solução** demandada é a aplicação da lei: *"impedi-los de impor sua pregação pela força não é um direito do regime democrático, mas sua obrigação mais irrecusável"*.

No caso de um protesto marcado para o Dia da Independência, anunciado como o maior protesto da história do país, a Folha se preocupou com as pessoas que eram afastadas das manifestações por conta do "extremismo": *"O vandalismo pesa, assim, para o lado da desmobilização, e os "black blocs" indiretamente prestam serviço aos que nada querem mudar na sociedade"*. O texto Expectativa e dúvida (07/09/2013) julga que esses atores *"aproveitaram os protestos para estender suas atividades diárias de destruição e agressão"* e merecem a *"justa responsabilização penal"*.

Ainda no ano de 2013 a Folha demonstrou novamente preocupação com a perda de apoio que manifestações sofriam de acordo com dados de uma pesquisa Datafolha realizada na sexta-feira anterior. O editorial *Contraste Brutal* (29/10/2013) **culpa** as *"explosões de violência"* que aconteciam em meio a protestos *"legítimos"*, como o espancamento de um coronel da Polícia Militar. O texto dirige o seu **juízo moral** a dois atores, de um lado, *"grupos parasitas de organizações mais representativas, como o Movimento Passe Livre"*, e de outro, a PM, que tende à truculência *"quando perde o controle da situação"*. Com isso, aponta como solução mais ações de inteligência e prevenção por parte da Polícia Militar: *"investigação preventiva, ação repressiva imediata aos primeiros atos de depredação (e não só quando o vandalismo campeia) e coleta técnica de provas para instruir processos judiciais contra os verdadeiros criminosos --e apenas contra eles."*

Já em 2014, atos de dano ao patrimônio em meio a protestos continuam sendo o principal **problema** identificado pela Folha de S. Paulo. *Onda incendiária* (28/01/2014) aborda casos de incêndio de ônibus municipais por manifestantes que cometem crimes e se esquecem de *"regras*

básicas de civilidade”. O jornal reitera sua crítica ao despreparo da PM para lidar com protestos: “a corporação oscila entre o abuso da força e a omissão diante dos vândalos, dois extremos incompatíveis com sua missão”. A repressão é novamente apontada como solução, embora com parcimônia: “A polícia tem de coibir atos de vandalismo incompatíveis com o convívio democrático, mas não pode reproduzir excessos que busca repelir”.

O mesmo tom é adotado em *Patrulhar as patrulhas* (07/02/2014), que critica novamente o vandalismo supostamente propiciado por atos de protesto, manifestações e também rolezinhos – encontros em shoppings marcados através da internet por jovens periféricos. Mas não é o único **problema** identificado pela Folha: nas redes sociais, jovens se organizaram para combater a presença de “negros, gays e pobres” em locais como o aterro do Flamengo. Segundo a Folha, “O vandalismo de esquerda dos “black blocs” estaria conhecendo a contraparte fascista dos patrulheiros do Flamengo”. Isso tudo porque o poder público não é capaz de responder à inquietação da sociedade. O jornal pede mais eficiência no uso do monopólio da violência: “Qualquer que seja sua origem ideológica, comportamentos abusivos precisam ser reprimidos”.

O texto *Triste e injustificável* (11/02/2014) lamenta a morte do repórter cinematográfico Santiago Andrade, atingido por um rojão enquanto cobria um protesto no Rio de Janeiro. O jornalista foi, segundo o jornal, “vítima de uma violência irracional que se repete há meses sem que o Estado ofereça resposta adequada”. No **juízo moral** da Folha de S. Paulo, existem dois tipos de pessoas que vão às ruas, manifestantes e criminosos:

“De um lado estão os cidadãos dispostos a protestar dentro do vasto espaço que a democracia oferece e assegura para esse fim. Estes devem ser tratados como manifestantes. Merecem ser ouvidos e, quando desejável e possível, atendidos.

De outro estão os indivíduos predispostos ao vandalismo, ao quebra-quebra, à selvageria. Quando agem dessa forma, são criminosos, e precisam ser tratados como tais. Desfaça-se a falácia: não há, na vigência de um Estado democrático de

Direito, causa que legitime o emprego da violência (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014).

Ao diferenciar os manifestantes legítimos dos ilegítimos, o jornal pede que “*partidos políticos e movimentos sociais que ainda defendiam o indefensável precisam condenar com clareza essa violência*”.

O editorial *Violência na sarjeta* (25/02/2014) novamente faz referência à perda de apoio que as manifestações sofreram desde junho de 2013, por **causa** da “*violência que passou a acompanhar os atos*”. O **juízo** é de que, “*além dos danos diretos que provoca ao setor público e privado, a arruaça contamina o espírito das ruas, prejudicando uma saudável demonstração de inconformismo*”. Além disso, mais uma vez a Folha faz críticas ao despreparo da PM, que cometeu arbitrariedades ao cercar pessoas sem “*conexão com o vandalismo*” e jornalistas.

Em *Dentro da lei* (22/03/2014) a Folha de S. Paulo comemora a criação de um órgão judicial voltado a examinar prisões em flagrante durante grandes manifestações, o Centro de Pronto Atendimento Judiciário (Ceprajud). A iniciativa é vista como **solução** para o “*desvirtuamento dos protestos populares de junho pelas ações de vândalos*”. O editorial julga que “*o vandalismo de poucos serviu, na verdade, para intimidar e reprimir a grande maioria dos que iam às ruas para protestos pacíficos. Ao punir desordeiros, o Estado não atenta contra a liberdade dos cidadãos. Está, sim, garantindo-a*”.

É possível perceber que muitas vezes a Folha é crítica ações percebidas como excessivas por parte das autoridades, como no editorial *Bomba ideológica* (06/08/2014). O texto destaca a truculência policial e critica a manifestação de um juiz sobre a prisão, considerada abusiva, de dois manifestantes. Segundo a PM, eles portavam artefatos incendiários que poderiam ser usados para confecção de bombas caseiras, entretanto, o laudo pericial apontou que os objetos não eram inflamáveis, nem explosivos. Para a Folha, as autoridades não podem dar respostas à opinião pública, nem criminalizar os movimentos sociais, mas sim garantir a ordem: “*Delitos, não há dúvidas, devem ser coibidos, para o que é fundamental haver a correta identificação e a consequente punição. Manifestações pacíficas, por sua vez, são legítimas formas de expressão*”.

da população. Passou da hora de essa divisão estar clara para as autoridades responsáveis pela manutenção da lei e da ordem”.

Em 2015, a Folha de S. Paulo voltou à carga contra o MPL, que convocou manifestações contra o aumento das passagens de ônibus e metrô de R\$ 3 para R\$ 3,50. O **problema**, destacado no texto *O MPL e sua sina* (16/01/2015), é que “*manifestantes se desgarram dos demais para protagonizar cenas de vandalismo e violência, às quais se segue a reação truculenta e desastrada da polícia*”. Para o jornal, além de não condenar a ação desses manifestantes, o MPL estimular “*o tumulto e o confronto*” pois eles “*integram uma fórmula eficaz para ampliar a repercussão dos eventos*”. A Folha **julga** que seria “*mais honesto abandonar o papel de vítima e assumir o de cúmplice*” da violência.

Em 2016, diante de novos protestos contra aumentos das tarifas de ônibus e metrô, a Folha publicou o editorial *Regras básicas* (14/01/2016). No texto, novamente são condenados o “*vandalismo mascarado*” e a “*truculência policial*”. Segundo a Folha, o MPL deliberadamente descumprira a regra do inciso XVI do artigo 5º, a do prévio aviso à autoridade competente. Por outro lado, os policiais “*caçaram como bandidos manifestantes que não se confundiam com os "black blocs" e desferiram golpes de cassetete mesmo contra quem não se dispunha para o confronto*”. Para o jornal, nenhum dos lados respeita regras básicas de convivência democrática.

Alguns dias depois, a Folha volta a associar a “*impunidade dos vândalos e a impotência do poder público*” no editorial *Vândalos impunes* (26/01/2016): “*A Polícia Militar não pode deixar de conter tais excessos, em especial quando está em risco a integridade física de pessoas e o patrimônio público e privado. Mas não tem carta branca para bater a torto e a direito, em desatinos de violência que também atingem quem nada tem a ver com o vandalismo*”. Para resolver esse **problema**, falta inteligência – os manifestantes precisam ser monitorados antes, durante e depois dos protestos para que a atividade criminosa seja provada. Além disso, o jornal **julga** como “*risíveis as acusações de que o poder público estaria criminalizando os movimentos sociais*”.

Ainda em 2016, a Folha aborda mais uma vez a “*distinção essencial entre o legítimo e o intolerável em protestos de rua*”, identificando como **problema** os “*black blocs*”, que desde 2013 “*praticam depredações e outras formas de vandalismo e continuam impunes*”. No editorial

Fascistas à solta (02/09/2016), o jornal detalha o modo como esses manifestantes operam: “Esses soldados da arruaça se infiltram em protestos de esquerda, cujas lideranças têm medo de repudiá-los. Além de danificar propriedade pública e privada, agridem a polícia com o objetivo de provocar retaliação”. O **juízo moral** é de que os adeptos dessa “violência simbólica” merecem a alcunha de fascistas. A solução é simples: as autoridades precisariam agir “de modo sistemático a fim de desbaratá-las e submeter os responsáveis ao rigor da lei”.

Quatro anos depois, o editorial *Liberdade para reclamar* (18/01/2020) adota um tom diferente. O principal **problema** agora é que atores como Jair Bolsonaro e João Doria tentavam dar vida a um “conjunto de iniciativas com vistas a cercear manifestações”. Segundo a Folha, Doria surfou na onda bolsonarista para se eleger. Nesta mesma onda, 21 projetos de lei haviam sido apresentados durante o primeiro ano de mandato de Bolsonaro, todos visando alterar a Lei Antiterrorismo para enquadrar movimentos sociais. Ao mesmo tempo em que o jornal lembra que “o uso da violência por manifestantes é intolerável e merece resposta enérgica do poder público”, um enquadramento comumente utilizado nos últimos anos, “cabe ao Congresso e às instituições defender a democracia, não erguer muros para proteger governantes dos protestos da sociedade”.

Quadro 3. Enquadramento predominante sobre protestos na *Folha*

Funções	Enquadramentos
Definição de problema	<ul style="list-style-type: none"> - Vandalismo e violência - Ação brutal da Polícia Militar
Diagnóstico de causa/atribuição de responsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos ideológicos como o MPL - Despreparo, truculência e falta de controle da PM
Julgamento moral	<ul style="list-style-type: none"> - Jovens predispostos à violência por uma ideologia pseudorrevolucionária - A PM é arbitrária, despreparada e covarde <p>“Não há, na vigência de um Estado democrático de Direito, causa que legitime o emprego da violência”</p>
Proposta de solução	Investigação preventiva e ação repressiva para punir os responsáveis com toda a força da lei

Para a Folha, atos de “vandalismo e violência” estão sempre em evidência. O saldo de danos patrimoniais é sempre destacado. Curiosamente, a ação da PM também é alvo de críticas constantes. Para a Folha, as autoridades devem tanto garantir o direito de manifestação como reprimir atos de dano patrimonial ou violência. A Folha também não se furta de destacar as diferenças entre os dois tipos de pessoas que frequentam protestos: os cidadãos/manifestantes que merecem ser ouvidos e atendidos, e os criminosos/vândalos, indivíduos predispostos ao vandalismo que merecem ser tratados como criminosos.

4.1.2. Enquadramentos de movimentos sociais

a) MST

No aniversário de 30 anos da criação do MST, a Folha de S. Paulo faz críticas ácidas ao movimento, que **julga** ser irrelevante, infantil e com ideias arcaicas. O **problema**, segundo o editorial *Criança de 30 anos* (14/02/2014), é que o MST “*insiste numa reforma agrária utópica*”, com manifestações de “*caráter arbitrário e o pendor para o confronto*”.

Em março de 2018, depois de um ataque contra a caravana de Lula, o editorial *Na Idade da Pedra* (29/03/2018) criticou a radicalização da disputa política no Brasil. Embora classifique o atentado como inaceitável, o texto aponta que a **causa** pode estar nas “*indicações de Lula no sentido de buscar o confronto e desafiar a legitimidade das sentenças da Justiça e da própria magistratura*”. Já o MST é colocado como responsável por “*frequentes e deploráveis atos de vandalismo*”.

Já durante o governo de Jair Bolsonaro, o editorial *Propriedade e vida* (03/05/2019) mostra uma mudança de tom. O **problema** aqui é uma das principais pautas do bolsonarismo, o “*projeto destinado a isentar de punição proprietários que atirarem em invasores de suas terras*”. O texto cita a existência de protestos “*por melhor distribuição de terra*”, embora não deixe de falar sobre “*métodos truculentos de movimentos de sem-terra*”. A **consequência** seria o aumento da violência no campo e a equiparação dos “*direitos à propriedade e à vida, ferindo a Constituição*”.

O MST ainda é citado, junto com o MTST, no editorial *Truculentos e pueris* (18/04/2018), que traz o **juízo moral** em seu título. O **problema** é que as “*invasões promovidas por MST e MTST só revelam a ausência de ideias e o vazio de lideranças*”: o texto se refere às ocupações, pelo MST, de uma fazenda em Araçatuba (SP) pertencente ao empresário Oscar Maroni, e, pelo MTST, do apartamento em Guarujá que motivou a condenação do ex-presidente Lula.

b) MTST

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) também sofreu críticas da Folha de S. Paulo em alguns editoriais. Em *Terreno sem lei* (17/08/2014), por exemplo, o jornal critica o então prefeito de São Paulo Fernando Haddad por ceder a exigências do MTST em relação a um terreno na zona leste da cidade. O **problema**, segundo a Folha, é que as habitações seriam distribuídas “*aos cidadãos com mais tempo no movimento e maior **participação em protestos e invasões***”. Embora reconheça “*a gravidade do déficit habitacional em São Paulo, para o qual as manifestações do MTST ajudaram a chamar a atenção*”, a Folha pediu que a Prefeitura respeitasse a lista de 130 mil famílias à espera de moradia.

Outro editorial do mesmo ano, *Invasão de danos* (26/08/2014) volta a criticar “*invasões orquestradas por movimentos de sem-teto em empreendimentos populares inacabados*”. O MTST estaria, segundo a Folha, “*à margem da lei*”. Em 2017, o movimento social volta a ser criticado por conta de “*invasões*”, em Mananciais ameaçados (20/06/2017). Em *Relatos do desastre* (02/05/2018), os movimentos sem-teto foram novamente associados à “*invasão de áreas inabitáveis*” depois do desabamento de um prédio de 24 andares no centro de São Paulo, embora o jornal tenha esclarecido que a “*invasão*” não era “*patrocinada*” pelo MTST.

Quadro 4. Enquadramento predominante sobre movimentos sociais (MST/MTST) na Folha

Funções	Enquadramentos
Definição de problema	Criticam o <i>caráter arbitrário</i> de manifestações e o <i>pendor para o confronto</i> de movimentos sociais; participação em protestos e invasões
Diagnóstico de causa/atribuição de responsabilidade	Culpam Lula por buscar o confronto; o MST participa de frequentes e deploráveis atos de vandalismo
Julgamento moral	Movimentos são irrelevantes, infantis e com ideias arcaicas
Proposta de solução	—

4.1.3. Enquadramentos da Lei Antiterrorismo

A Folha de São Paulo dedicou apenas um editorial à Lei Antiterrorismo, embora tenha aberto espaço para a discussão mais de uma vez na seção **Tendências/Debates**. O editorial *Terrorismo legislativo* (29/02/2016) é bastante crítico à aprovação da lei pelo Congresso. O problema é que o legislativo “*confunde a solução de problemas com a produção de leis prevendo punições mais e mais severas*”. Na avaliação do jornal, não existem ameaças plausíveis e a demanda por normas mais rígidas contra o terrorismo veio de “*obrigações internacionais assumidas pelo governo brasileiro*”. A Folha não deixou de mencionar o temor de criminalização de “*participantes de protestos e manifestações organizados por grupos de militância, que em alguns casos envolvem conflitos violentos e depredações de patrimônio público e privado*”, e pediu que a então presidenta Dilma Rousseff (PT) corrigisse “*os excessos parlamentares por meio de vetos*”.

Quadro 5. Enquadramento predominante sobre Lei Antiterrorismo na *Folha*

Funções	Enquadramentos
Definição de problema	Legislativo confunde a solução de problemas com a produção de leis prevendo punições mais e mais severas
Diagnóstico de causa/atribuição de responsabilidade	Demanda por normas mais rígidas contra o terrorismo veio de “obrigações internacionais assumidas pelo governo brasileiro”
Julgamento moral	
Proposta de solução	Dilma Rousseff (PT) deveria corrigir os excessos parlamentares por meio de vetos. O jornal menciona o temor de criminalização de participantes de protestos e manifestações organizados por grupos de militância, que em alguns casos envolvem conflitos violentos e depredações de patrimônio público e privado

4.2. Enquadramentos do Estado de S. Paulo

Quadro 6. Editoriais do Estado de S. Paulo (2013-2019).

	Publicação	Título do Editorial	Assunto
1	05/01/2013	Um novo Incra	MST
2	09/03/2013	A violência como método	MST
3	11/07/2013	Um dia difícil	Protestos/MST
4	22/01/2014	A crise do MST aos 30 anos	MST
5	14/02/2014	A boa proposta de Beltrame	Protestos/Terrorismo
6	04/03/2014	Vandalismo com dinheiro público	MST
7	03/06/2014	Mais invasões na capital	MST

8	15/08/2014	É tudo o que o MTST queria	MTST
9	27/11/2014	Na lei e na marra	MTST
10	26/02/2015	Lula estimula o conflito social	MST
11	28/02/2015	O MTST ataca de novo	MTST
12	10/03/2015	Ação entre amigos	MST
13	13/03/2015	O calendário do MST	MST
14	20/03/2015	Dois pesos e duas medidas	MTST
15	25/03/2015	Com o MST	MST
16	23/04/2015	A guerra do PT	MST
17	13/07/2015	A lei antiterrorismo (I)	Lei Antiterrorismo
18	15/09/2015	A oposição dos movimentos sociais	MTST
19	03/11/2015	A lei antiterrorismo (II)	Lei Antiterrorismo
20	12/11/2015	Acintosamente parcial	Protestos/MST
21	17/11/2015	Guerra contra o Estado Islâmico	Lei Antiterrorismo
22	18/11/2015	Contando com a sorte	Lei Antiterrorismo
23	02/12/2015	Baderna financiada	MTST
24	18/12/2015	O 'povo' que apoia Dilma	Protestos/MST/MTST
25	20/01/2016	Estranha relação com MST	MST
26	29/02/2016	Antiterrorismo mitigado	Lei Antiterrorismo

27	08/03/2016	Escalada irresponsável	Protestos/MTST
28	26/03/2016	Querem incendiar o Brasil	MTST
29	24/05/2016	A turma do quanto pior, melhor	MTST
30	06/06/2016	Ganhando no grito	MST/MTST
31	14/06/2016	Protesto chinfrim	Protestos/MST/MTST
32	23/07/2016	Hora de prudência	Lei Antiterrorismo
33	02/08/2016	Banalização de invasões	MTST
34	31/08/2016	Um tigre de papel	Protestos/MST/MTST
35	27/09/2016	Bandidagem nos mananciais	MTST
36	15/10/2016	Reforma da reforma agrária	MST
37	24/10/2016	O MST e a Lei 12.850/13	MST
38	07/11/2016	Inconformados com a democracia	Protestos/MTST
39	12/11/2016	Aos sem-voto, resta a mazorca	MTST
40	27/11/2016	Lições de uma tragédia	MTST
41	01/12/2016	A baderna invade as ruas	Protestos/MTST
42	06/12/2016	Manifestação pacífica	Protestos/MTST
43	08/12/2016	Que mérito?	MTST
44	16/12/2016	O dedo do PT	Protestos/MST/MTST
45	31/12/2016	Reforma agrária sem 'agentes'	MST

46	07/01/2017	Sem-votos querem o caos	Protestos/MTST
47	19/01/2017	O agitador cumpre sua ameaça	MTST
48	27/02/2017	O incorrigível José Rainha	MST
49	26/07/2017	A ousadia do MST	MST
50	11/08/2017	Apelo à força vira moda	Protestos/MTST
51	06/10/2017	O radicalismo de Boulos	MTST
52	14/11/2017	MST procura outra freguesia	MST
53	26/12/2017	O enfrentamento como solução	MTST
54	09/01/2018	Espetacularização perniciosa	MST
55	10/03/2018	Contra o MST, a lei	MST
56	31/05/2018	O verdadeiro rosto do MTST	MTST
57	21/07/2019	O esgarçamento do tecido social	MST
58	25/11/2019	Inaptidão para a democracia	MST

4.2.1. Enquadramentos de protestos

Os editoriais do Estadão relacionados a protestos de movimentos sociais são, em geral, críticos. No texto *Um dia difícil* (11/07/2013), por exemplo, são destacados possíveis transtornos causados por manifestações promovidas por centrais sindicais e movimentos sociais. Para o jornal, as entidades se aproveitam da simpatia que a população tem pelos protestos de junho de 2013, mas “*nada tem a ver com eles, porque lhe falta espontaneidade e sobra politização*”. A responsabilidade é atribuída aos “*ditos sem-terra*”, que defendem interesses “*muito específicos e limitados*”, além de cometer excessos e atos de vandalismo, como a paralisação de rodovias, tudo

isso com a complacência da polícia. A mudança de comportamento desta, aliás, é dada como a solução, pois a PM estaria agindo com excessiva cautela: “*O que se espera da polícia não é reprimir com violência as manifestações - um direito democrático -, mas agir com todo o rigor necessário*”.

Apesar, o jornal enxerga como “*infeliz*” uma tentativa de incluir manifestantes em um projeto de lei sobre o terrorismo, ainda em 2014. *A boa proposta de Beltrame* (14/02/2014) considera que a **solução** para “*atos de violência praticados durante manifestações*” está na proposta do então secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, que incluía a proibição de porte de armas e objetos que podem provocar lesões, assim como o uso de máscara. Para o Estadão, essa proposta conteria “*elementos essenciais capazes de disciplinar as manifestações e punir com rigor os que delas se aproveitam - não importa com que motivação - para a prática de crimes contra a vida e o patrimônio público ou privado*”.

A relação entre o governo de Dilma Rousseff e os movimentos sociais também é duramente criticada em editoriais. Em *Acintosamente parcial* (12/11/2015), o Estadão avalia que o governo perde autoridade ao tolerar manifestações de movimentos ideologicamente próximos ao Partido dos Trabalhadores. O problema é que esses manifestantes, especificamente, “*desejam criar o caos no País como forma de impor suas demandas políticas*”. A **responsabilidade** é atribuída principalmente ao MST, que, de forma violenta, destrói a propriedade privada, e atrapalha a vida de milhares de pessoas.

O respaldo dos movimentos sociais à então presidenta também é questionado em *O 'povo' que apoia Dilma* (18/12/2015). O Estadão classifica como “*militância paga*” os movimentos sociais que realizaram manifestações para protestar contra o impeachment. Para o jornal, seriam “*organizações fora da lei que servem como massa de manobra do PT*”.

O mesmo mote de proximidade entre o Partido dos Trabalhadores e os movimentos sociais é usado em *Escalada irresponsável* (08/03/2016), que acusa Lula e o PT de mobilizar tropas e incitar o “*confronto nas ruas com os opositores do governo*”. *Protesto chinfrim* (14/06/2016) também bate na mesma tecla, citando movimentos sociais “*treinados para invadir propriedades públicas e privadas, como o MST e o MTST*” como os únicos participantes de uma manifestação em defesa do governo Dilma, “*em contraste com as centenas de milhares de*

brasileiros que mais de uma vez desfilaram no mesmo espaço pedindo o impeachment de Dilma Rousseff".

A mesma crítica é feita em *Um tigre de papel* (31/08/2016), que **julga** uma manifestação pró-governo como "*baderna travestida de protesto contra o impeachment*". A responsabilidade é atribuída à "*tropa de choque das Frentes Brasil Popular e Povo Sem Medo, integrada por militantes dos chamados "movimentos sociais", como o Movimento dos Sem-Terra (MST) e Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do PT e do PSOL*". Segundo o Estadão, esses grupos são "*violentos e bem organizados, capazes por isso de assustar a população e dar a impressão de que uma multidão indignada tomou as ruas*". A **solução** para lidar com eles seria o uso das forças de segurança, "*sempre dentro da lei, mas com o máximo rigor que ela permite*".

"*Movimentos truculentos ligados ao PT*" são novamente apontados como o **problema** em protestos. Em *Inconformados com a democracia* (07/11/2016), a responsabilidade é atribuída à Frente de Luta por Moradia (FLM), além da "*natureza autoritária desse partido*", que apela para a violência em um protesto envolvendo a ocupação de imóveis em São Paulo.

O editorial *A baderna invade as ruas* (01/12/2016) considera que manifestações contra o governo de Michel Temer são organizadas por "*extremistas*" e "*inimigos da democracia*" que "*optaram pelo caminho da violência*" – tudo com o apoio de PT, PCdoB e PSOL. Essas organizações seriam formadas por vândalos, que "*passaram a provocar os policiais, atear fogo a qualquer objeto inflamável a seu alcance, destruir veículos e depredar Ministérios*". Além dos partidos citados, a responsabilidade é atribuída ao "*agitador Guilherme Boulos, chefe do famigerado MTST*", que tenta radicalizar nas ruas e buscar o conflito com a polícia para transformar os baderneiros em vítimas.

O contraste entre manifestantes legítimos e ilegítimos é feito em *Manifestação pacífica* (06/12/2016). De um lado, "*UNE, CUT e MTST, que saíram às ruas de Brasília no último dia 29 para depredar prédios públicos e incendiar veículos, a pretexto de protestar contra iniciativas do governo das quais discordam*". Do outro, "*imbuídos de genuíno espírito democrático*", brasileiros que saíram às ruas, "*geralmente em grupos familiares, trajando verde-amarelo, para um brado de protesto vigoroso e pacífico contra a corrupção que corrói o aparelho estatal*". O

editorial ainda diz que, apesar “*da presença de alguns saudosos da ditadura militar*”, está demonstrado o contraste entre uma manifestação democrática e pacífica e a baderna e o vandalismo de manifestações de movimentos sociais e partidos de esquerda.

Atos de vandalismo são, aliás, sempre associados pelo Estadão ao Partido dos Trabalhadores. O editorial *O dedo do PT* (16/12/2016) diz que manifestações contra a aprovação da PEC do Teto não foram legítimas. Em vez disso, o protesto foi um “*festival de violência de quem, por seu espírito autoritário, se julga dono da verdade e vê no outro um inimigo a abater, não um adversário com o qual deve conviver*”. Segundo o jornal, foi o PT que “*dividiu o País entre “nós” e “eles” e insuflou a violência por meio do “exército do Stédile” (MST) e depois também pelo de Boulos (MTST) e de tantos outros movimentos ditos sociais*”.

Já o editorial *Sem-votos querem o caos* (07/01/2017) traz novas críticas aos movimentos sociais, que supostamente são menos legítimos por não terem sido eleitos. A preocupação é com as possíveis manifestações contra o governo de Michel Temer e sua política de ajuste fiscal: os protestos violentos são uma “*opção radical que decorre da natureza autoritária desses movimentos*”. Guilherme Boulos, “*notório agitador que lidera o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST)*”, é novamente alvo.

Por conta da ocupação do plenário da Câmara Municipal de SP por estudantes e militantes de partidos de esquerda, o Estadão volta novamente a criticar partidos “*ditos*” de esquerda e movimentos “*autoproclamados*” sociais. *Apelo à força vira moda* (11/08/2017) acusa essas organizações de “*apelar para o grito e a intimidação*”. A **solução** estaria no uso da força pelas Polícia Militar ou Legislativa.

Quadro 7. Enquadramento predominante sobre protestos no *Estadão*

Funções	Enquadramentos
Definição de problema	Crimes contra a vida e patrimônio são praticados em protestos
Diagnóstico de causa/atribuição de responsabilidade	Movimentos “ditos” sociais contam com a conivência de um governo ideologicamente próximo, o do Partido dos Trabalhadores
Julgamento moral	Organizações violentas e fora da lei que servem como massa de manobra do PT
Proposta de solução	Autoridades devem agir com o máximo rigor permitido pela lei para reprimir os atos de protesto

O *Estadão* também destaca o contraste entre uma manifestação democrática e pacífica (verde e amarela), contra o governo do PT, e a baderna e o vandalismo de manifestações de movimentos sociais e partidos de esquerda. O MST e o MTST são definidos praticamente como braços armados do PT em protestos. A legitimidade dos movimentos sociais é questionada: eles são menos legítimos por não terem sido eleitos.

4.2.2. Enquadramentos de movimentos sociais

a) MST

O editorial *Um novo Incra* (05/01/2013) elogia a “modernização administrativa do Incra” em contraste com as “reivindicações anacrônicas dos movimentos de sem-terra”, que reagiram mal à descentralização das tarefas relativas à reforma agrária. Para o *Estadão*, a reação do MST mostraria que o governo estaria no caminho certo.

O jornal associa o MST à violência no editorial *A violência como método* (09/03/2013). O **problema**, apesar do enfraquecimento político, é o “aparentemente inesgotável vigor para praticar crimes” demonstrado no maior protesto do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra contra o governo Dilma. Os militantes “invadiram fazendas, destruíram viveiros, sabotaram plantações, impediram o fluxo do tráfego em rodovias, depredaram patrimônio

privado, invadiram prédios públicos, fizeram discursos, divulgaram documentos". O Estadão julga que, por "*cegueira ideológica*", estes grupos agem "*à margem da lei*" sem que sua ação seja "*contida com energia pelas autoridades policiais*".

Na marca dos 30 anos de existência do MST, o Estadão avaliou que o movimento sofria uma séria crise de identidade. Para o jornal, a razão da existência da organização – "*mobilização de militantes com o objetivo declarado de produzir alimentos em terras tidas como improdutivas*" – havia se esvaziado ao longo dos anos. Só que *A crise do MST aos 30 anos* (22/01/2014) também expõe um objetivo "*disfarçado*": "*sabotar as bases do Estado Democrático de Direito com o objetivo de substituí-lo por um regime de natureza socialista*".

Vandalismo com dinheiro público (04/03/2014) acusava o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) de receber dinheiro público do governo petista. Para o Estado de S. Paulo, a natureza do MST seria "*criminosa e hostil às instituições democráticas*" e não haveria "*justificativa para sua existência, a não ser como caso de polícia*".

Novamente, o "*ritmo de invasões de prédios públicos e particulares na cidade de São Paulo*" é visto como **problema**, desta vez por conta da ocupação do Serviço Funerário Municipal por pessoas vinculadas ao Movimento dos Sem-Terra (MST). Em *Mais invasões na capital* (03/06/2014), o Estadão **julga** que as lideranças dos movimentos que promovem ocupações são truculentas e fazem pressões abusivas e reivindicações absurdas. Para o jornal, não devem ser tratados como interlocutores legítimos, a solução seria tomar "*medidas legais e administrativas para coibir invasões e se recusar a dialogar com grupos marcados pela intolerância e pela violência*".

O editorial *Lula estimula o conflito social* (26/02/2015) se preocupa com a "*radicalização política*" que "*começa a levar a violência às ruas das principais cidades do País*". A responsabilidade é de Lula, que ameaçava "*incendiar as ruas com "o exército do Stédile", a massa de manobra do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST)*". O jornal questiona se essa seria uma declaração de guerra. A ligação entre PT e MST é abordada no editorial *Ação entre amigos* (10/03/2015). O movimento social é criticado: "*já era hora de o MST saber que numa sociedade democrática não se emprega a violência na defesa de uma causa*". Porém, o Estadão considera que a proximidade ideológica e os laços de amizade impedem que o

governo petista aplique a lei: “*Diante de tais ações criminosas, era de esperar que o poder público cumprisse o seu papel, assegurando o respeito ao Estado de Direito e fazendo valer as leis vigentes no País*”.

O editorial *O calendário do MST* (13/03/2015) acusa o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra de ter “*ações criminosas a principal ferramenta para manifestar sua pauta de reivindicações*”. O movimento social seria uma “*organização ilegal*” atuando com a “*certeza da impunidade*” por conta da cumplicidade do governo petista. O texto *Com o MST* (25/03/2015) vai mais longe: lê-se que o MST não é um movimento social, “*e sim uma milícia, preparada para agir sob o comando dos seus chefes*”. O Estado de S. Paulo também lista os supostos crimes: “*ocupação de repartições e obras públicas, fazendas, agências bancárias e empresas privadas, além de fechamento de avenidas e rodovias*”. Para o jornal, a lei precisa ser cumprida e o governo não pode se calar. Entretanto, *A guerra do PT* (23/04/2015) mostra que o PT estaria em guerra e contaria com o apoio do “*líder do MST, João Pedro Stédile, um notório fora da lei*”.

Mas as críticas não se resumem à relação entre PT e MST. *Estranha relação com MST* (20/01/2016) enxerga como problemática a aproximação entre o movimento social e o governo tucano do Estado de São Paulo, que realizou reuniões com líderes e manteve a previsão de investimentos em assentamentos, além de sancionar uma lei que permite a transmissão de terras a herdeiros nos assentamentos rurais. Para o Estadão: “*O MST não é uma entidade regularmente constituída. Mantém-se deliberadamente na clandestinidade para dificultar a responsabilização por suas ações, muitas vezes flagrantemente ilícitas. Trata-se de uma opção preferencial pela impunidade, o que o desqualifica para estabelecer relações com o poder público*”.

Quase um ano depois, a mesma frase é repetida praticamente *ipsis litteris* no editorial *Reforma da reforma agrária* (15/10/2016): “*O MST não é uma entidade regularmente constituída, mantendo-se deliberadamente na clandestinidade para dificultar a responsabilização por suas ações, muitas flagrantemente ilegais*”. O texto louva mudanças na reforma agrária que interrompem “*abusiva prática de utilizar a política fundiária para a promoção de “movimentos sociais”, que nada mais são do que grupos político-partidários*”.

Esse suposto caráter ilegal é reforçado menos de dez dias depois, no editorial *O MST e a Lei 12.850/13* (24/10/2016). O jornal comemora o fato de que o foi acusado de crimes contidos

na trata das organizações criminosas, de 2013, e não no Código Penal, de 1940, um texto anacrônico que permitiria que advogados do movimento social explorassem brechas e conseguissem decisões favoráveis. Em *Reforma agrária sem 'agentes'* (31/12/2016) novamente situa o MST em uma suposta ilegalidade: com apoio a Medida Provisória 759/2016, que estabelecia novos critérios de seleção dos beneficiários da reforma agrária, o jornal comemorou a perda de influência dos Sem-Terra. “*A única tarefa dos movimentos como o MST, como se sabe, era servir de apoio ao governo petista, usando os assentados como massa de manobra. Foi assim que o MST transformou a reforma agrária em próspero negócio imobiliário, garantindo o financiamento de invasões e dos protestos violentos Brasil afora*”, escreveu o Estadão. No ano seguinte, o texto *O incorrigível José Rainha* (27/02/2017), sobre a condenação do ex-líder do MST, anota que o movimento social é “*notório por sua violência*”.

A suposta impunidade dos Sem-Terra é tema do editorial *A ousadia do MST* (26/07/2017), que enxerga como problemática a “*constatação de que o MST continua a atuar livremente, embora infrinja a lei dia e noite*” e comete crimes “*em nome de uma agenda política deletéria, que inclui não apenas “derrotar o projeto da burguesia”, mas também promover a defesa intransigente de ditaduras latino-americanas*”. O jornal pede que as autoridades ajam: “*O Estado não pode continuar inerte diante de quem desafia a ordem de modo tão insolente*”.

A pauta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra é novamente colocada em cheque no editorial *MST procura outra freguesia* (14/11/2017). Eles são acusados de fazerem da baderna sua principal forma de atuação e de não se preocuparem com os agricultores sem-terra, “*mera massa de manobra para alimentar sua agenda política e ideológica*”.

Às vésperas do julgamento do recurso impetrado pela defesa do ex-presidente Lula da Silva contra a sentença do juiz Sérgio Moro, que o havia condenado a 9 anos e 6 meses de prisão pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro no caso do triplex no Guarujá, o Estado de S. Paulo se preocupava com uma “invasão” chamada por apoiadores de Lula no dia do julgamento. No editorial *Espetacularização perniciosa* (09/01/2018), o jornal escreve: “*À patética exortação, que flerta com o terrorismo, deve atender a claue de sempre, ou seja, os movimentos ditos sociais, como o MST, o MTST e as centrais sindicais que sempre atuaram mais como apêndice do Partido dos Trabalhadores do que como entidades de classe verdadeiramente engajadas na*

defesa daqueles que deveriam representar”. O Estadão considera que qualquer pressão contra o Judiciário não deve ser permitida: “*a Polícia Militar deve ser acionada para fazer valer o que manda a Constituição*”.

A punição dos movimentos sociais de acordo com a lei é novamente a solução proposta pela Estadão no editorial *Contra o MST, a lei* (10/03/2018). No texto, o MST é caracterizado como uma “*organização criminosa travestida de “movimento social”*”. Os crimes, segundo o jornal, envolviam a invasão de propriedades privadas e depredação do parque gráfico do jornal O Globo, isso tudo com o objetivo de “*acabar com a democracia*”.

Com o início do governo de Jair Bolsonaro, o tom do editorial *O esgarçamento do tecido social* (21/07/2019) é um pouco diferente. A acusação é de que o governo tem efeitos adversos sobre o país. Porém, o Estadão volta a encontrar em Luiz Inácio Lula da Silva um responsável: teria sido ele a inaugurar um “*modo perverso de governar*”, do “nós” contra “eles”. O **problema** está na tolerância com a violência tanto dos petistas quanto dos bolsonaristas:

“o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tratado e alimentado cordialmente pelos governos petistas, nunca se dispôs a abandonar a violência, assumindo exclusivamente a negociação pacífica. Tão incorporada essa obsessão pelo recurso à violência, que os movimentos sociais sempre combateram toda e qualquer mudança legislativa tendente a consolidar a paz social e a ordem pública, alegando que o objetivo de fundo era, ao contrário, criminalizar a militância social e política. Ou seja, eles mesmos reconheciam que não estavam do lado da tolerância, do diálogo e da não violência” (ESTADO DE S. PAULO, 2019).

Outro editorial crítico a Jair Bolsonaro, *Inaptidão para a democracia* (25/11/2019) também não se furta de atacar o Partido dos Trabalhadores e o MST. De acordo com o texto, o PT “*dificultou o diálogo democrático mesmo na esquerda e fez da arrogância e da violência retórica – quando não física, como atesta o longo histórico de vandalismo do MST e seus congêneres a serviço do partido – um método para chegar ao poder e lá ficar para sempre*”.

Quadro 8. Enquadramento predominante sobre movimentos sociais (MST) no *Estadão*

Funções	Enquadramentos
Definição de problema	O MST utiliza a violência como método: ações criminosas são a principal ferramenta para manifestar sua pauta de reivindicações
Diagnóstico de causa/atribuição de responsabilidade	A natureza do MST seria criminosa e hostil às instituições democráticas, além disso, Lula (PT), aliado do movimento, estimula o conflito social
Julgamento moral	Reivindicações são anacrônicas, grupo sofre de cegueira ideológica e atua à margem da lei
Proposta de solução	Poder público deve cumprir seu papel, assegurando o respeito ao Estado de Direito e fazendo valer as leis vigentes no País: uma sugestão é a Lei 12.850/13, que trata das organizações criminosas

O *Estadão* não aceita que os movimentos sociais sejam tratados como interlocutores legítimos. Contra eles, precisam ser tomadas medidas legais e administrativas para coibir invasões e o poder público deve se recusar a dialogar com grupos marcados pela intolerância e pela violência. O jornal destaca que o MST não pode empregar a violência na defesa de uma causa. O destaque é a frase repetida em dois editoriais: “O MST não é uma entidade regularmente constituída. Mantém-se deliberadamente na clandestinidade para dificultar a responsabilização por suas ações, muitas vezes flagrantemente ilícitas. Trata-se de uma opção preferencial pela impunidade, o que o desqualifica para estabelecer relações com o poder público”.

b) **MTST**

Foram publicados 17 editoriais sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) entre 2014 e 2018. *É tudo o que o MTST queria* (15/08/2014) questiona o então prefeito de São Paulo Fernando Haddad por sancionar uma lei que regularizava a ocupação de um terreno de 150 mil metros quadrados e permitia que os movimentos sociais apontassem beneficiários para os

programas habitacionais. O Estadão avaliou que ganhavam “*os que acham que podem criar fatos consumados por meio de atos violentos*”. Outra concessão do então prefeito ao movimento é novamente criticada no editorial *Na lei e na marra* (27/11/2014): “*resultado é o tumulto nos programas habitacionais, pelo risco de os militantes sem teto furarem a fila dos que neles estão inscritos há mais tempo*”. Para o jornal, o **problema** é que o MTST atropelaria as normas legais por meio de invasões.

Apesar de apontar que não houve excessos em uma manifestação com 10 mil pessoas, o Estadão voltou a destacar o suposto caráter violento dos movimentos sociais no editorial *O MTST ataca de novo* (28/02/2015). Para o jornal, o líder do MTST, Guilherme Boulos, “*como sempre, foi agressivo*”. As ocupações promovidas pelo movimento social foram classificadas como truculentas: “*como provam suas repetidas invasões de áreas privadas e públicas, para que nelas sejam construídas moradias populares, sob a alegação de que, se não forem assim coagidas, as autoridades não fazem o que devem*”. A **solução**, para o jornal, seria a dureza na aplicação da lei.

A suposta agressividade de Guilherme Boulos voltou a ser mencionada no editorial *Dois pesos e duas medidas* (20/03/2015). Classificando os manifestantes como “*baderneiros*”, o Estadão denunciou: “*O MTST bloqueou vias e perturbou a circulação em 23 pontos importantes em 7 Estados para expor suas reivindicações e fazer seus protestos*” – e acrescentou “*Com a violência de sempre, é claro*”. A frase “*Não vamos assistir calados ao aumento da intolerância, do preconceito, do ódio social, à defesa de intervenção militar e de golpismo*”, atribuída a Boulos, é rotulada como agressiva e ameaçadora.

É o mesmo rótulo que recebe a fala “*Se prevalecer no governo essa posição de ampliar a crise social para solucionar a crise fiscal, o MTST vai para o enfrentamento*”, também atribuída a Boulos. A frase é citada no editorial *A oposição dos movimentos sociais* (15/09/2015), sobre protestos contra o ajuste fiscal promovido pelo governo de Dilma Rousseff. Segundo o jornal, “*em breve os “exércitos” de Stédile e Boulos poderão estar marchando juntos contra o governo*”, numa referência ao MST e MTST.

O Estadão também sugere, em *Baderna financiada* (02/12/2015), que o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto atua à margem da lei, e por isso não poderia receber dinheiro do

governo federal. No caso em questão, a Associação de Moradores do Acampamento Esperança de Um Novo Milênio, vinculada ao MTST, havia recebido dinheiro através do “Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades” no Estado de São Paulo. Para o jornal: *“Desde que o PT chegou ao governo federal, o poder público vem financiando “movimentos sociais” que, mais do que oferecer soluções para problemas sociais concretos, estão sempre prontos para tumultuar o cotidiano dos brasileiros e o funcionamento das instituições”*.

Depois de Guilherme Boulos dizer que pretendia “incendiar” o País caso Dilma Rousseff sofresse impeachment, o Estadão considerou a fala criminosa. O editorial *Querem incendiar o Brasil* (26/03/2016) diz: *““incendiar” o País é ato criminoso, atentatório à ordem pública e, portanto, passível de pena de reclusão, como está capitulado em lei”*. Para o jornal, o MTST atua fora da lei e tem como objetivo derrubar o regime democrático, e conta com a conivência do governo petista: *“Mesmo depois de invadir prédios públicos, bloquear estradas e avenidas, ocupar propriedades privadas e destruir plantações, essa turma teve assento em diversos eventos no Palácio do Planalto com a presença de Dilma, sem nenhum constrangimento aparente”*.

As ocupações promovidas pelo MTST são classificadas como ameaça à democracia pelo Estadão em *A turma do quanto pior, melhor* (24/05/2016). A responsabilidade é atribuída ao “notório agitador Guilherme Boulos”: falta escrúpulos à liderança do movimento, *“que difunde mentiras e estimula o conflito social para exacerbar os ânimos de uma população”*.

A tentativa de aproximação do governo Michel Temer com movimentos sociais é vista como um **problema** no editorial *Ganhando no grito* (06/06/2016): *“O governo do presidente em exercício Michel Temer começa a dar preocupantes sinais de estar disposto a fazer mais concessões do que a prudência recomenda ao lidar com “movimentos sociais” que nada mais são do que grupelhos de agitadores, cujas causas são mero pretexto para a desordem social e a subversão do regime capitalista e democrático”*. O Estadão julga que o diálogo com movimentos sociais “violentos”, como MTST, é inaceitável. A **solução** sugerida é o oposto: *“A única maneira de reverter essa má impressão é fazer cumprir a lei contra protestos violentos e, acima de tudo, parar de fazer concessões a esses obstinados inimigos da democracia”*.

Em *Banalização de invasões* (02/08/2016), o Estado de S. Paulo destaca a ligação, mesmo que indireta, entre o MTST e movimentos menores que promovem ocupações em SP. Para o jornal, “qualquer grupo mais afoito, por pequeno que seja, consegue invadir terrenos, pertencentes a particulares ou ao poder público, com incrível facilidade”. Mesmo que o coordenador nacional do MTST, Guilherme Boulos tenha negado o envolvimento com a ocupação de um terreno que tem 38 mil metros quadrados às margens da Represa Billings, em SP, a responsabilidade é atribuída a ele e aos Sem-Teto: “foram essas organizações clandestinas que criaram e continuam alimentando o clima que estimula as invasões, apresentadas como recurso legítimo para ter acesso à moradia, apesar do seu caráter ilegal”. O jornal trata a desocupação, pela Polícia Militar, como inevitável.

As ocupações são novamente apontadas como **problema** em *Bandidagem nos mananciais* (27/09/2016). Desta vez a preocupação é ambiental, mas a responsabilidade é novamente atribuída ao MTST, com seus “negócios criminosos”: “Como invasão, qualquer que seja a motivação, também é crime. Ou se encara assim a ocupação dos mananciais ou ela vai continuar”.

Os protestos após o impeachment de Dilma Rousseff foram alvo do editorial *Aos sem-voto, resta a mazorca* (12/11/2016): “Guilherme Boulos, o notório líder do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), avisou que iriam “virar rotina” os bloqueios de avenidas e estradas como forma de protesto por parte dos “movimentos sociais” que perderam seus privilégios depois do impeachment da petista Dilma Rousseff”. O Estadão reclama que a lei não tem sido aplicada aos grupos, “que agem evidentemente como marginais”.

O **problema** das ocupações volta a ser assunto do editorial *Lições de uma tragédia* (27/11/2016): “a complacência do poder público com os movimentos de sem-teto transformou em bom negócio a ocupação de prédios na cidade de São Paulo”. Depois de um incêndio em um prédio ocupado, no bairro do Brás, que matou quatro pessoas, o Estadão liga movimentos de moradia o narcotráfico: “Movimento dos Sem-Teto de São Paulo – que, conforme descobriu a polícia em agosto passado, trabalhava como associado do PCC na distribuição de drogas na Cracolândia”. Para o jornal, as autoridades “renunciam a seu dever de coibir as ocupações”.

Outros cinco editoriais, publicados entre dezembro de 2016 e maio de 2018, dirigem suas críticas ao coordenador nacional do MTST, Guilherme Boulos. Em *Que mérito?* (08/12/2016), *O Estadão* questiona, por exemplo, o recebimento, na Câmara dos Deputados, da Medalha do Mérito Legislativo por Boulos. O militante não faria jus, pois teria participado, junto com o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, de protestos em Brasília “*que acabaram degradingolando em violência e depredação*”. Para o jornal, “*a finalidade social que o MTST ostenta em sua sigla é mera fachada para uma atuação política marginal, com claros objetivos liberticidas*”.

Já no texto *O agitador cumpre sua ameaça* (19/01/2017), o jornal destaca a frase “Haverá um agravamento da situação e vamos nos aproximar de um estado de convulsão social”, de Guilherme Boulos. Durante a reintegração de posse de um terreno ocupado por 700 famílias, Boulos foi detido pela Polícia Militar por resistência e incitação à violência. Para o *Estadão*: “*A gravidade do problema habitacional não justifica, no entanto, a tentativa de resolvê-lo na marra, ao arrepio da lei, com total desrespeito ao direito de propriedade*”.

Boulos é personagem intimidador também no editorial *O radicalismo de Boulos* (06/10/2017). O *Estadão* destaca sua frase: “Se a aposta, seja do Judiciário, seja do governo ou da prefeitura, for no conflito, no enfrentamento, e determinarem retirada, o despejo, sem nada, sem nenhuma solução, evidentemente pode gerar uma situação de resistência”. O jornal julga que o “*MTST aproveita-se da situação de vulnerabilidade dessas pessoas para seus fins políticos*”, e desrespeita a lei, a democracia e o interesse público. Em *O enfrentamento como solução* (26/12/2017) o Estado de S. Paulo se refere a Boulos como “*dono do MTST*” e considera que ele está “*defasado um século no tempo*”.

Já candidato à presidência da República, Boulos comanda “*agitadores profissionais*” e tem o “*comportamento fora da lei*”. Em *O verdadeiro rosto do MTST* (31/05/2018), é dele a responsabilidade pela invasão de um terreno de 1 milhão de metros quadrados, em Sumaré, no interior de SP. Essa ocupação resume o modo de agir e pensar do MTST:

“total e arrogante desprezo pela lei; indiferença pelos direitos de trabalhadores que têm indenizações a receber e dependem para isso da regularização da situação legal do terreno; manipulação sem escrúpulo

dos milhares de invasores iludidos por promessas, vivendo em condições precárias e usados como massa de manobra para atingir fins políticos. A “Vila Soma”, resultante da invasão, é a verdadeira cara do MTST” (ESTADO DE S. PAULO, 2018).

Quadro 9. Enquadramento predominante sobre movimentos sociais (MTST) no Estadão

Funções	Enquadramentos
Definição de problema	Protestos mobilizados pelo MTST são violentos e movimento atropela as normas legais por meio de invasões
Diagnóstico de causa/atribuição de responsabilidade	MTST atua fora da lei, tem como objetivo derrubar o regime democrático, e conta com a conivência do governo petista. Além disso, seu líder, Guilherme Boulos, é agressivo e ameaçador
Julgamento moral	Movimento tem caráter violento e sua finalidade social é mera fachada para uma atuação política marginal, com claros objetivos liberticidas
Proposta de solução	Estado não deve negociar com MTST e deve fazer cumprir a lei contra protestos violentos

4.2.3. Enquadramentos da Lei Antiterrorismo

O Estado de São Paulo dedicou seis editoriais para a Lei Antiterrorismo – publicados entre julho de 2015 e julho de 2016. O primeiro texto, *A lei antiterrorismo* (13/07/2015), elogia o governo federal por apresentar ao Congresso dois projetos de lei de combate ao terrorismo. Segundo o jornal, o país descumpria acordos internacionais, por exemplo com o Grupo de Ação Financeira (Gafi). A causa do atraso seria a pressão de movimentos sociais, “*conscientes talvez de que suas ações às vezes se aproximam perigosamente de condutas delitivas*”. Para o Estadão, as ações dos movimentos sociais “*afetam a paz pública e provocam não poucas vezes o terror*”.

Alguns meses depois, o jornal criticou o PT pela inclusão de um artigo que determinava que a lei não seria aplicada a manifestações políticas com caráter reivindicatório (posteriormente

o § 2º do art. 2º). No editorial *A lei antiterrorismo* (03/11/2015), o Estadão acusa o partido de ser incapaz de “colocar o interesse público à frente de suas conveniências ideológicas e políticas”:

“Num momento histórico em que o terrorismo se globalizou, não respeitando fronteiras, instituições e vidas, não faz sentido o Brasil não ter essa lei. Resistir à sua aprovação, a pretexto de garantir imunidade a movimentos sociais, foi mais do que um equívoco da parte do PT. Foi um ato inconsequente, uma vez que a falta de uma lei antiterrorismo deixa o País vulnerável e põe em risco a integridade da sociedade brasileira” (ESTADO DE S. PAULO, 2015).

Poucos dias depois, após um atentado terrorista que deixou 120 mortos em Paris, o Estado de S. Paulo voltou à carga contra o PT. *Guerra contra o Estado Islâmico* (17/11/2015) define o partido como irresponsável por reduzir a “discussão sobre uma lei antiterrorismo a uma hipotética tentativa de criminalização de “movimentos sociais””. O jornal atribui isso aos “compromissos do PT com grupos que depredam e saqueiam – atos que, em muitos casos, precedem o terror”.

Apenas um dia depois, *Contando com a sorte* (18/11/2015) critica a então presidenta Dilma Rousseff por diminuir a possibilidade de um ataque terrorista no Brasil durante os Jogos Olímpicos do Rio. Para o Estadão, o país estaria vulnerável por não possuir legislação de combate ao terrorismo – além disso, o “debate sempre foi contaminado pela acusação, feita por partidos de esquerda, de que tal lei serviria para criminalizar os “movimentos sociais””.

Em fevereiro de 2016, depois da aprovação do projeto de lei no Congresso Nacional e envio para sanção presidencial, o Estado de S. Paulo lamentou que a discussão do combate ao terrorismo envolvesse os movimentos sociais. Em *Antiterrorismo mitigado* (29/02/2016), o jornal acusou alguns partidos de tentar blindar determinados grupos: “partidos políticos temiam que as ações de movimentos sociais a eles vinculados fossem penalizadas com a nova legislação”. Já o último editorial a se referir à Lei Antiterrorismo, *Hora de prudência* (23/07/2016), elogia a Operação Hashtag.

Quadro 10. Enquadramento predominante sobre Lei Antiterrorismo no *Estadão*

Funções	Enquadramentos
Definição de problema	Debate foi contaminado pela acusação de tentativa de criminalização de “movimentos sociais”
Diagnóstico de causa/atribuição de responsabilidade	O PT tem compromissos com grupos que depredam e saqueiam, atos que precedem o terror; ações dos movimentos sociais afetam a paz pública, se aproximam perigosamente de condutas delitivas e provocam não poucas vezes o terror
Julgamento moral	
Proposta de solução	Aprovação de uma legislação de combate ao terrorismo. Depois da aprovação da Lei 13.260/2016, o jornal tece elogios à Operação Hashtag

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou jogar luz sobre a relação entre a mídia e a política a partir da análise de enquadramentos sobre movimentos sociais e atos de protesto no contexto da Lei Antiterrorismo. Nossa hipótese era de que os meios de comunicação reforçaram um padrão de criminalização de ações de movimentos sociais, ainda que não apoiassem explicitamente a aplicação da Lei Antiterrorismo para atos disruptivos de protesto.

Nosso objetivo foi investigar a construção de sentidos nos discursos a partir do enquadramento, enfatizando a dimensão política do discurso (Mendonça e Simões, 2012). Não há como falar de enquadramentos sem falar de poder. Buscamos responder como o poder está representado em enquadramentos de mídia de forma a favorecer os interesses das elites, por isso a opção por editoriais – manifestação expressa do pensamento dos jornais, uma forma de dialogar com a sociedade e marcar posições políticas explícitas.

Foram escolhidos dois dos maiores jornais do país, Folha de São Paulo e pelo Estado de São Paulo, ambos localizados em um dos espaços mais centrais da mobilização de protestos no país, além de ser também um dos principais centros financeiros.

A análise foi feita a partir de editoriais dos dois veículos com foco em discussões sobre manifestações e protestos de movimentos sociais e sua relação com a lei antiterrorismo brasileira – um total de 25 editoriais publicados pela Folha e 58 publicados pelo Estadão entre 2013 e 2020. Consideramos o ano de 2013 como o marco inicial para a pesquisa, ano em que o debate sobre a criminalização dos movimentos sociais já estava presente durante a tramitação da Lei Geral da Copa e da Lei Geral das Olimpíadas. Esse movimento se intensificou a partir de 2016, com a aprovação da Lei 13.260, o que abriu uma janela de oportunidade para a repressão (Guareschi, 2021).

No Brasil, a Lei Antiterrorismo foi associada a uma suposta pressão internacional por conta dos grandes eventos que aconteceram no país entre 2013 e 2016 – Copa das Confederações, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Na versão sancionada por Dilma Rousseff, não se enquadram como terrorismo manifestações políticas, sociais ou religiosas, desde que com propósito meramente reivindicatório. Porém, levando em conta a onda de manifestações que tomou o país a partir de 2013, é possível considerá-la uma espécie de resposta a ações

consideradas violentas que poderiam ser cometidas na esteira dos Jogos Olímpicos de 2016. Além disso, de 2016 em diante, surgiram diversas propostas de “endurecimento” de dispositivos da lei.

E mesmo em sua forma atual, é possível vislumbrar a repressão de movimentos sociais. Ainda que nenhum ativista jamais seja sentenciado por algum tipo penal contido na Lei 13.260/2016, é possível demonstrar que o dispositivo pode, sim, ser utilizado para a repressão. Sabemos que o *terrorismo* é também um rótulo poderoso, e a tentativa de construção de inimigos faz parte de uma estratégia que pode ser bem sucedida. O terrorismo é visto como imoral, repulsivo e indefensável. A literatura sobre terrorismo nos mostra o papel fundamental que os meios de comunicação têm no combate ao terrorismo e até mesmo nas definições acadêmicas do próprio conceito.

No capítulo 1, problematizamos como a teoria democrática tradicional tende a reproduzir uma visão negativa do conflito social e o interpreta como uma deficiência de regimes políticos. Na nossa visão, o conflito é um elemento essencial do jogo democrático e expressa a luta contra a dominação. Foi necessário tematizar a democracia não apenas sob a luz do sistema político-eleitoral, mas também das mobilizações, protestos e até da violência. Um repertório de ação conflituoso e, às vezes, violento, pode introduzir reivindicações ocultas e amordaçadas (Miguel, 2014). Percebemos que tanto a política quanto a mídia buscam silenciar e marginalizar as manifestações dos grupos dominados. Mas o caráter conflituoso – necessário pela falta de recursos institucionais – da ação política dos movimentos sociais é saudável para a democracia. A contribuição para o aprofundamento da democracia está na construção de espaços alternativos, muitas vezes de maneira crítica às instituições (Pereira, 2012). No mesmo capítulo, ainda discutimos brevemente o terrorismo, levando em conta que a pesquisa sobre terrorismo foi fortemente influenciada pela mídia e pelo governo americano — desde a própria definição do termo até o tipo de dados utilizados nas análises, com a maior parte dos pesquisadores focada no terrorismo de grupos insurgentes não-estatais, enquanto o terrorismo promovido pelo Estado foi deixado à margem. Consideramos essa discussão importante para demarcar o que é terrorismo e, principalmente, o que não é.

No capítulo 2, buscamos explicar a natureza e o papel dos movimentos sociais a partir da política contenciosa (Tarrow, 2011), que acontece no confronto entre elites e atores coletivos em torno de suas reivindicações. Ela fundamenta a ação dos movimentos sociais por ser o principal recurso de interlocução com adversários poderosos, e não por extremismo ou predisposição à violência. A disputa dentro do aparato estatal não é feita de igual para igual: ainda que ativistas tenham acesso e interlocução com o Estado, a melhor maneira de influenciar as políticas públicas é por meio de atos disruptivos, mobilizando forças e pressionando o Estado. Ou seja, os melhores resultados alcançados seriam através da interação conflituosa, em conjunto com a colaborativa (Trindade e Bugiato, 2020). Nossa preocupação é com a repressão a ação contenciosa dos movimentos sociais e os modos como a Lei Antiterrorista pode ser mobilizada para criminalizá-los. É possível haver um movimento de repressão e criminalização de protestos sem nenhuma condenação após processo judicial. A questão da criminalização passa pelo policiamento dos protestos, pela tipificação de supostos crimes, e pelos enquadramentos dos atores antes de chegar em uma possível sentença condenatória. No caso dos protestos e dos movimentos sociais, a construção social do crime passa pela dicotomia entre manifestações legítimas e ilegítimas e entre manifestantes/vândalos. A aprovação da Lei Antiterrorismo, em 2016, acende o alerta para o avanço da repressão estatal sobre os movimentos sociais.

No capítulo 3, discutimos a capacidade da mídia de indicar quais conflitos políticos são aceitáveis, excluindo da narrativa os que desafiam os consensos políticos. Cumprindo esse papel, o jornalismo acaba por esvaziar os conflitos – selecionando os temas e atores que têm acesso ao noticiário, omite antagonismos que causam ruídos e desafiam os enquadramentos predominantes (Biroli, 2013). Durante a análise, pudemos comprovar que os movimentos sociais pela moradia ou pela reforma agrária são silenciados e marginalizados. Dessa forma, têm chances ínfimas de debater suas reivindicações de acordo com enquadramentos que abarquem seus interesses. O conceito fundamental para essa pesquisa é o de enquadramentos. Eles articulam e conectam ideias emocionalmente associadas – com sentimentos positivos ou negativos, apoio ou oposição a alguma ideia – cada vez que aparecem no texto ou na fala de uma fonte. Assim, o enquadramento dado por uma fonte, ou pela cobertura de um veículo ao dar mais espaço a essa fonte, pode adicionar novos esquemas ao imaginário coletivo, e acioná-los – e a todos os os

sentimentos relacionados – com novas informações em notícias subsequentes. Dessa forma, o processo de produção da notícia envolve uma disputa entre enquadramentos, que se transformam ao longo do tempo, patrocinados por diferentes atores em uma arena política. Portanto, não há como falar de enquadramentos sem falar de poder: a disputa pela construção dos significados da notícia envolvem recursos econômicos, políticos e culturais. Se os enquadramentos nos permitem identificar o poder no discurso, eles são centrais para a produção de significados hegemônicos. Assim, é possível identificar a relação entre as notícias e a distribuição de poder na sociedade, ao mesmo tempo que nos permite examinar como a mídia produz significados ideológicos consistentes com os interesses de elites poderosas (Carragee e Roefs, 2004).

No capítulo 4, pudemos observar a relação entre mídia e movimentos sociais, que desafiam os valores hegemônicos por meio de ações disruptivas. Na análise, identificamos os enquadramentos predominantes em três categorias: **protestos**, **movimentos sociais**, e a **lei antiterrorismo**. O principal enquadramento de protestos destaca as diferenças entre os dois tipos de pessoas que frequentam protestos: os cidadãos/manifestantes que merecem ser ouvidos e atendidos, e os criminosos/vândalos, indivíduos predispostos ao vandalismo que merecem ser tratados como criminosos. Os atos de “vandalismo e violência” estão sempre em evidência e o saldo de danos patrimoniais é sempre destacado. No caso da Folha, as autoridades devem tanto garantir o direito de manifestação como reprimir atos de dano patrimonial ou violência. Já o Estadão busca sempre associar a violência aos movimentos sociais, que seriam os braços armados de partidos de esquerda.

O ponto central do enquadramento predominante sobre movimentos sociais – em geral, os editoriais se referem ao MST e ao MTST – é a associação do repertório contencioso destes, principalmente protestos e ocupações, com a violência e uma inclinação para o confronto. Para a Folha, os movimentos não são interlocutores legítimos dentro do jogo democrático: são infantis e têm ideias arcaicas. O Estadão é bem mais duro e advoga abertamente pela criminalização do MST e MTST. No caso dos Sem Terra, o jornal considera que ações criminosas são a principal ferramenta para manifestar sua pauta de reivindicações. Contra eles, precisam ser tomadas medidas legais e administrativas para coibir invasões e o poder público deve se recusar a dialogar com grupos marcados pela intolerância e pela violência. O MTST, sempre personalizado

na figura do seu líder “agressivo e ameaçador”, Guilherme Boulos, atuaria fora da lei e teria como objetivo derrubar o regime democrático através de métodos violentos.

As principais diferenças entre os enquadramentos mobilizados pelos dois jornais estão nas suas visões sobre a Lei Antiterrorismo e sua possível relação com os movimentos sociais. A Folha de São Paulo dedicou apenas um editorial à Lei Antiterrorismo, em tom bastante crítico à aprovação da lei pelo Congresso: o legislativo confunde a solução de problemas com a produção de leis prevendo punições mais e mais severas. O jornal menciona o temor de criminalização de participantes de protestos e manifestações organizados por grupos de militância, que em alguns casos envolvem conflitos violentos e depredações de patrimônio público e privado. Já o Estadão dedicou seis editoriais para a Lei Antiterrorismo – publicados entre julho de 2015 e julho de 2016 – em geral, em tom elogioso. Para o jornal, a legislação era necessária e o país descumpria acordos internacionais, por exemplo com o Grupo de Ação Financeira (Gafi), por causa da pressão de movimentos sociais. Aqui, o apoio à criminalização vai um pouco mais longe, pois o enquadramento é de que o debate foi contaminado pela acusação de tentativa de criminalização de movimentos sociais. Parece que o apoio a classificação do MST e MTST não está distante no horizonte, pois o destaque está nas ações dos movimentos sociais afetam a paz pública, se aproximam perigosamente de condutas delitivas e **provocam não poucas vezes o terror**.

A marginalização e deslegitimação dos movimentos sociais reafirma os significados hegemônicos do fazer político. Consideramos que reunimos elementos empíricos suficientes para afirmar que tanto a Folha quanto o Estadão reforçaram um padrão de criminalização de ações de movimentos sociais. Percebemos que a mídia forneceu repertório discursivo para que políticos tentem criminalizar movimentos sociais. É possível identificar no discurso de políticos como Bolsonaro, atual presidente do Brasil, referências a enquadramentos sempre presentes na cobertura jornalística sobre movimentos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo entre o Estado e a sociedade? *Sociologias (UFRGS)*, v. 13, p. 52-84, 2011.

ALBUQUERQUE, A.. On Models and Margins: Comparative Media Models Viewed from a Brazilian Perspective. In: Daniel C. Hallin; Paolo Mancini. (Org.). *Comparing Media Systems Beyond Western World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, v. , p. 72-95.

ALMEIDA, Frederico de; MONTEIRO, F. J. ; SMIDERLE, A. . A criminalização dos protestos do Movimento Passe Livre em São Paulo (2013-2015). *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ONLINE)*, 2020.

ALMEIDA, Frederico de. Ordem, direito e política: do que se fala quando se fala em criminalização dos movimentos sociais?. 2016. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova, São Paulo*, 76: 49-86, 2009.

A., Thiago; O. Augusto; S. Allan. O processo de radicalização e a ameaça terrorista no contexto brasileiro a partir da Operação Hashtag. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n.12, dez. 2017.

BIROLI, F.. Limites da Política e esvaziamento dos conflitos: o jornalismo como gestor de consensos. *Revista Estudos Políticos* , v. 1, p. 126-143, 2013.

BOREL, M. B. M.. Guerrilha e Terrorismo: discussões conceituais, proximidades e divergências. In: 43º Encontro Nacional da ANPOCS, 2019, Caxambu. *Anais do 43º Encontro Nacional da ANPOCS*, 2019.

BORAH, P. Conceptual issues in framing theory: A systematic examination of a decade's literature. *Journal of Communication*, 61, p. 246-263, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.260 de março de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm

CARRAGEE, Kevin M.; ROEFS, Wim. The Neglect of Power in Recent Framing Research. *Journal of Communication*, Volume 54, Number 2 (June, 2004), p. 214-233, 2004.

CHEVIGNY, Paul. Repression in the United States after the September 11 attack. *Sur, Rev. int. direitos human.* [online]. 2004, vol.1, n.1, pp.150-167.

CRENSHAW, Martha (1972), The concept of revolutionary terrorism. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 16, Nº 03, pp. 383–396.

DINIZ, Eugenio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: Clóvis Brigagão; Domicio Proença Jr.. (Org.). *Paz e Terrorismo: textos do Seminário*. 1ed.São Paulo: Editora Hucitec, 2004, v. , p. 197-222.

DRUCKMAN, J. N. The implications of framing effects for citizen competence. *Political Behavior*, 23, 225-256, 2001.

ENTMAN, R. *Projections of Power*. Chicago, University of Chicago Press, 2004.

_____. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. In: *Journal of Communication*, vol. 43, n. 4 (Autumm), 1993.

ENTMAN, R.; USHER, N. Framing in a Fractured Democracy: Impacts of Digital Technology on Ideology, Power and Cascading Network Activation. *Journal of Communication*, Volume 68, Issue 2, p. 298–308, 2018.

FERNANDES, Eduardo G., & CÂMARA, Gabriel G. Policiamento a Eventos de Protesto no Brasil: repertórios e modelos policiais no ciclo de protestos de junho de 2013 na cidade de Porto Alegre. *Polícia & Sociedade*, 17(39), 368-395, 2018.

GOMES, A. T.; MIKHAEL, M. M. . Terror or Terrorism? Al-Qaeda and the Islamic State in Comparative Perspective. *BRAZILIAN POLITICAL SCIENCE REVIEW*, v. 12, p. 1-27, 2018.

GUARESCHI, Carla Varea. A Lei Antiterrorismo no Contexto de Retrocesso Democrático Brasileiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, p. 181, 2021.

GUAZINA, LIZIANE SOARES; PRIOR, HÉLDER ; ARAÚJO, BRUNO. Enquadramentos de uma crise: o impeachment de Dilma Rousseff em editoriais nacionais e internacionais. In: 7o. Congresso da Associação Brasileira de Comunicação e Política, 2017, Porto Alegre. *Anais VII Compólitica*. Rio de Janeiro: Compólitica, 2017. p. 1-16.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HÄNGGLI, R. Key factors in frame building: How strategic political actors shape news media coverage. *American Behavioral Scientist*, 56(3), 300–317, 2012.

HÄNGGLI, R., & KRIESI, H. Frame construction and frame promotion (strategic framing choices). *American Behavioral Scientist*, 56(3), 260–278, 2012.

JACKSON, Richard. The study of terrorism after 11 September 2001: problems, challenges and future developments. *POLITICAL STUDIES REVIEW*: 2009 VOL 7, 171–184, 2008.

LASMAR, J. M.. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 23, p. 47-70, 2015.

LIMA, Venício Artur de. Sete teses sobre mídia e política no Brasil. *Revista USP* , São Paulo, v. 22, n.1, p. 48-57, 2004.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; SANTOS JUNIOR, Luis Haroldo . 'Conflito mapuche': aplicação da lei antiterrorista e a violação de direitos humanos. *REVISTA DIREITO E PRÁXIS*, v. 9, p. 587-609, 2018.

MCPHAIL, C.; MCCARTHY, J. Protest Mobilization, Protest Repression, and their Interaction. In: *Repression and Mobilization*, pp. 3–32, 2005.

MENDONÇA, Daniel de. Teorizando o agonismo: crítica a um modelo incompleto. *Sociedade e Estado*, v. 25, p. 479-497, 2010.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMÕES, Paula Guimarães. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 27, p. 187-201, 2012.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Comunicação e política: um campo de estudos e seus desdobramentos no Brasil. In: Luis Felipe Miguel; Flávia Broli. (Org.). *Mídia, representação e democracia* . 1ed. São Paulo: Hucitec, 2010, v. 1, p. 7-24.

MIGUEL, L. F.. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”. Lua Nova (Impresso), v. 92, p. 13-43, 2014.

MIGUEL, L. F.. Violência e política. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. 88, p. 29-44, 2015.

MOTTA, L. G. F. Enquadramentos lúdico-dramáticos no jornalismo: mapas culturais para organizar narrativamente os conflitos políticos. Intexto, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 17, p. 1-25, julho/dezembro 2007.

MOUFFE, Chantal. Agonistics: thinking the world politically. London: Verso, 2013.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. Os movimentos de sem-teto e a luta pelo direito à moradia na área central da cidade de São Paulo. In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008, Londrina. Anais do III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, 2008.

PEREIRA, Marcus Abilio. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, nº 1, Junho, 2012, p. 68-87.

PONTE, A. C. ; KAZMIERCZAK, L. F. . Terrorismo: análise da Lei nº 13.260/16. REVISTA JURÍDICA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, v. 11, p. 132-148, 2017.

PORTO, M. P. Enquadramentos da mídia e política. In: Antonio Albino Rubim (Org.). Comunicação e Política: Conceitos e Abordagens. Salvador: Edufba, 2004, v., p. 73-104.

_____. Televisão e Política no Brasil: A Rede Globo e as Interpretações da Audiência. Rio de Janeiro: E-papers, 2007. 326p.

PRIMORATZ, Igor. What is terrorism? *Journal of Applied Philosophy*. Vol. 7, Ano 2, p.129-138, 1990.

RAWLS, J. O Liberalismo Político. São Paulo, Martins Fontes, 2011.

REID, Edna O. F. Evolution of a body of knowledge: an analysis of terrorism research. *Information Processing and Management*. Vol. 33, Nº 01, pp. 91–106, 1997.

RUBIANO, M. M.. Lei Antiterrorismo e restrição da ação política: dissidência e resistência em tempos de crise da república. *CADERNOS DE ÉTICA E FILOSOFIA POLÍTICA (USP)*, v. 31, p. 65-76, 2017.

SCHUURMAN, B., & TAYLOR, M. Reconsidering radicalization: Fanaticism and the link between ideas and violence. *Perspectives on Terrorism*, 12(1), 3-22, 2018.

SEIXAS, E. C. "Terrorismos": uma exploração conceitual. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 9-26, ago. 2008.

SILKE, Andrew. Contemporary terrorism studies: issues in research. In: *Critical terrorism studies: a new research agenda*. Edited by JACKSON, Richard; SMYTH, Marie Breen, and GUNNING, Jeroen. London: Routledge. pp. 34-48, 2009.

TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements and contentious politics*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2011.

TATAGIBA, Luciana ; PATERNIANI, Stella Zagato ; TRINDADE, T. A. . Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública (UNICAMP)*, v. 18, p. 399-426, 2012.

TRINDADE, T. A.; BUGIATO, C. M. . A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas. *Sociedade e Estado*, v. 35, p. 411-440, 2020.

TRINDADE, T. A.. OS LIMITES DA DEMOCRACIA: A LEGITIMIDADE DO PROTESTO NO BRASIL PARTICIPATIVO. *REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (ONLINE)*, v. 33, p. 1-20, 2018.

TRINDADE, T. A. O que significam as ocupações de imóveis em áreas centrais?. *Cadernos CRH*, v. 30, p. 157-173, 2017.

VALERA-ORDAZ, L. Frame building and frame sponsorship in the 2011 Spanish election: the practices of polarised pluralism, *Contemporary Social Science*, 14:1, 114-131, 2019.

VITULLO, Gabriel E.. O lugar do conflito na teoria democrática contemporânea. *Tomo (UFS)*, v. 10, p. 61-83, 2007.

WIGHT, Colin. Theorising terrorism: the state, structure and history. *International Relations*. Vol. 23, Nº 01, pp. 99-106, 2009.

Nome Completo do Autor: Guilherme Pinheiro Alves

Título: Mídia e Criminalização dos Movimentos Sociais no Contexto da Lei Antiterrorismo

Nome do curso: Ciência Política

Data da defesa: 19 de novembro de 2021

Nome Completo do Orientador: Thiago Aparecido Trindade

Resumo em Português: Neste trabalho, buscamos compreender o debate midiático sobre movimentos sociais, atos de protesto e manifestação e sua relação com a Lei 13.260/2016. Definimos a pergunta de pesquisa como: Quais foram os enquadramentos midiáticos predominantes sobre movimentos sociais no contexto do debate público sobre a Lei Antiterrorismo no Brasil e nos anos subsequentes a sua aprovação? A hipótese adotada é de que os meios de comunicação mantiveram um padrão de criminalização de ações de movimentos sociais, ainda que não apoiassem explicitamente a aplicação da Lei Antiterrorismo para atos disruptivos de protesto. Analisamos um total de 25 editoriais publicados pela Folha de S. Paulo e 58 editoriais publicados pelo Estado de S. Paulo. Esses textos foram divididos em três temas: protestos, movimentos sociais (principalmente MST e MTST) e lei antiterrorismo. Consideramos que reunimos elementos empíricos suficientes para afirmar que tanto a Folha quanto o Estadão reforçaram um padrão de criminalização de ações de movimentos sociais. Percebemos que a mídia forneceu repertório discursivo para que políticos tentem criminalizar movimentos sociais.

Palavras chaves em Português: conflito; protesto; terrorismo; antiterrorismo; movimentos sociais; enquadramentos; Folha de São Paulo; Estado de São Paulo.

Resumo em Inglês: In this work, we seek to understand the media debate on social movements, protest acts and demonstrations and their relationship with Law 13.260/2016. We defined the research question as: What were the predominant media frames on social movements in the context of the public debate on the Anti-Terrorism Law in Brazil and in the years following its approval? The hypothesis adopted is that the media maintained a pattern of criminalizing the actions of social movements, even though they did not explicitly support the application of the Anti-Terrorism Law for disruptive acts of protest. We analyzed a total of 25 editorials published by Folha de S. Paulo and 58 editorials published by Estado de S. Paulo. These texts were divided into three themes: protests, social movements (mainly MST and MTST) and anti-terrorism law. We believe that we have gathered enough

empirical elements to affirm that both Folha and Estadão reinforced a pattern of criminalization of social movement actions. We realized that the media provided a discursive repertoire for politicians to try to criminalize social movements.

Palavras chaves em inglês: conflict; protest; terrorism; anti-terrorism; social movements; framing; Folha de São Paulo; Estado de São Paulo.

Termo de Autorização para Publicação de Teses e Dissertações Eletrônicas no Repositório Institucional da UnB

1 IDENTIFICAÇÃO

Autor: GUILHERME PINHEIRO ALVES		
RG: 2.663.002	CPF: 017.440.342-09	Telefone: (61) 99656-6660
E-mail: GUILHERMEALVES@GMAIL.COM		
Afiliação (Instituição de vínculo empregatício): UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)		
Orientador: THIAGO APARECIDO TRINDADE		
Coorientador:		
Título do Trabalho: MÍDIA E CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO DA LEI ANTITERRO RUMO		
Data de Defesa: 19/11/2021	Área do Conhecimento: CIÊNCIA POLÍTICA	
Palavras-Chave: CONFLITO; PROTESTO; TERRORISMO; ANTITERRO RUMO; MOVIMENTOS SOCIAIS; ENQUADRAMENTOS; FOLHA DE SÃO PAULO; ESTADO DE SÃO PAULO		
Programa/Curso: PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA		
Titulação: MESTRE	Agência de Fomento:	
Tipo de material: () Tese (X) Dissertação		

2 INFORMAÇÃO DE ACESSO AO DOCUMENTO

Liberação para publicação: (X) Total () Parcial ^{1,2,3,4,5}
Em caso de publicação parcial, especifique os capítulos a serem retidos:
Observações: ¹ É imprescindível o envio do arquivo em formato digital do trabalho completo, mesmo em se tratando de publicação parcial. ² A solicitação de publicação parcial deve ser feita mediante justificativa lícita e assinada pelo autor do trabalho, que deve ser entregue juntamente com o termo de autorização e documentos que comprovem a necessidade da restrição da parte do conteúdo do trabalho. ³ A restrição poderá ser mantida por até um ano a partir da data de autorização da publicação. ⁴ A extensão deste prazo suscita justificativa formal à BCE e ao DPP. ⁵ O resumo e os metadados ficarão sempre disponibilizados.

3 LICENÇA DE PERMISSÃO DE USO

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Universidade de Brasília e o IBICT a disponibilizar por meio dos sites www.unb.br, www.ibict.br, www.ndltd.org sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o texto integral da obra supracitada, conforme permissões assinaladas, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

Brasília, 26/11/21
Local Data

Assinatura do Autor



UNB - BCE



Termo de Autorização para Publicação de Teses e Dissertações Eletrônicas (TDE) na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD)

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Universidade de Brasília e o IBICT a disponibilizar por meio dos sites www.bce.unb.br, www.ibict.br, <http://hercules.vtls.com/cgi-bin/ndltd/chameleon?lng=pt&skin=ndltd> sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o texto integral da obra abaixo citada, conforme permissões assinaladas, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Tese Dissertação

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Autor: Guilherme Pinheiro Alves

RG.: 2.663.001 CPF: 077.440.241-09 E-mail: GUILHERME.PALVES@gmail.com

Orientador: Thiago Aparecido Trindade CPF 308160348-00

Co-Orientador: _____ CPF _____

Membros da Banca: LIZANE SOARES GUALINA CPF 670587360-49

FLAVIA MILLENA BIRDAI TOKARSKI CPF 145723539-10

CPF _____

CPF _____

Seu e-mail pode ser disponibilizado na página? Sim Não

Data de Defesa: (dd/mm/aaaa) 19/11/2021 Nº de páginas: 114

Título: MÍDIA E CULMINAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO DA LEI ANTITERRORISMO

Afiliação: (Instituição de vínculo empregatício do autor): UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

Área do Conhecimento: Ciência Política 3. Agência de fomento: -

(Vide Tabela do CNPq)

Palavras-chave: CONFLITO; PROTESTO; TERRORISMO; ANTITERRORISMO; MOVIMENTOS SOCIAIS; ENQUADRAMENTOS; FOLHA DE SÃO PAULO; ESTADO DE SÃO PAULO

4. Informação de acesso ao documento:

Liberação para publicação: Total Parcial*

Em caso de publicação parcial, especifique o(s) arquivo(s) restrito(s):

Arquivo(s) capítulo(s). Especifique: _____

Havendo concordância com a publicação eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação. É necessário que a impressão seja gerada a partir do arquivo em PDF para que as versões eletrônica e impressa sejam idênticas.

*A restrição (parcial ou total) poderá ser mantida por até um ano a partir da data de autorização da publicação. A extensão deste prazo demandará justificativa formal apresentada ao DPP e que será comunicada à CAPES, IBICT e à BCE/UnB.

Local e data: Brasília, 26 de novembro de 2021

Assinatura do autor Guilherme P. Alves



Universidade de Brasília
Decanato de Pós-Graduação - DPG

FORMULÁRIO DE DECLARAÇÃO DE CIENCIA DE PROPRIEDADE INTELECTUAL DE MONOGRAFIA/TESE/DISSERTAÇÃO E PRODUTOS DESENVOLVIDOS NA UnB.
(a ser assinado por estudantes e entregue no momento da matrícula e na ocasião da defesa do trabalho final)

Eu, GUILHERME PINHEIRO ALVES (nome),
CPF 017.440.341-09, aluno (a) regularmente matriculado (a) na
Universidade de Brasília no grau de MESTRADO (Residência, Especialização,
Mestrado ou Doutorado) em CIÊNCIA POLÍTICA (nome do
programa ou curso), considerando a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 que regula os direitos e
obrigações relativos à propriedade industrial, Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998 que dispõe
sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no
País, e dá outras providências, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 que dispõe sobre
incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras
providências, Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997 que institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá
outras providências, Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008 que dispõe sobre o estágio de
estudantes, entre outras, bem como qualquer outra Lei que venha substituir ou complementar as já
citadas, **DECLARO** conhecer que os projetos, produtos desenvolvidos, trabalhos publicados e
relacionados aos respectivos trabalhos de conclusão final ou outros desenvolvidos por ocasião da
estada do estudante nesta Universidade são de propriedade da Universidade de Brasília, dos
respectivos estudante e orientador no âmbito da UnB e quaisquer outros documentos, acordos,
termos, cessão de direitos, ou outros assemelhados para esse fim **NÃO PODERÃO** ser assinados
com outra Instituição, Empresa, Agência de Fomento, bolsas, entre outras, sem o prévio
conhecimento e concordância da Universidade de Brasília (UnB), através do **Decanato de Pós-
Graduação - DPG**. A Universidade poderá compartilhar os direitos, produtos, “royalties”,
patentes etc, desde que previamente acordado conforme a legislação vigente. A presente
declaração é assinada formalmente considerando os Art. 297-299 do Código Penal Brasileiro.

Brasília, 26 de NOVEMBRO de 2021

Assinatura do estudante de Pós-graduação: Gulher P. Alves

Assinatura do orientador:

(As assinaturas deverão ser autenticadas em Cartório e o presente documento deverá ser mantido sob a guarda da Secretaria do Programa ou Curso e enviado em arquivo PDF para o