

6.00.00.00-7 CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
6.01.00.00-1 DIREITO

A DESOBEDIÊNCIA CIVIL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

AUTOR: PEDRO IRIS PAULIN

Curso de Direito – Faculdade de Direito

ORIENTADORA: MARIA GARCIA

Departamento de Direito Público – Faculdade de Direito

RESUMO: O EXERCÍCIO DO DIREITO DE RESISTÊNCIA À OPRESSÃO ATRAVÉS DA DESOBEDIÊNCIA CIVIL É ABORDADO COMO UMA ESTRATÉGIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PELO ACESSO AO ESPAÇO POLÍTICO. APÓS A ANÁLISE SOBRE O DIREITO DE RESISTÊNCIA E A DESOBEDIÊNCIA CIVIL, BUSCA-SE VERIFICAR COMO OCORRE A EXCLUSÃO DOS CIDADÃOS DO ESPAÇO POLÍTICO POR MEIO DE ALGUMAS FORMAS DE OPRESSÃO. POR FIM, FAZ-SE UMA LEITURA DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES BRASILEIROS, INVESTIGANDO SEUS POSICIONAMENTOS ANTE OS ATOS DE DESOBEDIÊNCIA CIVIL PRATICADOS PELOS MOVIMENTOS SOCIAIS.

Palavras-Chave: Desobediência Civil, Movimentos Sociais, Espaço Político.

Introdução

A pesquisa estruturou-se inicialmente sobre o levantamento bibliográfico acerca do direito de resistência e da desobediência civil, associando-os a formas de exclusão dos cidadãos do espaço político e ao surgimento dos movimentos sociais.

Com base na análise da resistência à opressão dos governos, verifica-se que, ao longo da História, os movimentos insurrecionais se utilizaram de instrumentos não violentos ou violentos para desobedecerem a ordens consideradas injustas, ou até mesmo para se rebelarem, na tentativa de substituir os governantes.

A Constituição Federal promulgada em 1988 não reconhece expressamente o direito de resistência à opressão, mas permite o reconhecimento de direitos e garantias decorrentes do regime por ela adotados, nos termos do Art. 5º, § 2º.

Não obstante a Constituição consagrar a soberania popular, bem como a participação direta e indireta da comunidade na política e no exercício do poder, os cidadãos se encontram cada vez mais excluídos do processo de elaboração das leis. Nesse sentido, entendemos que a resistência à opressão, expressada através

da desobediência civil, constitui uma forma legítima de participação direta do cidadão no exercício do poder quando os processos institucionais se mostram insuficientes. Desse modo, pode ser reconhecida como direito fundamental, porquanto de acordo com regime democrático fundamentado na cidadania (Art. 1º, II, da Constituição Federal).

Com efeito, no regime representativo os conflitos de interesses sociais são resolvidos por decisões da maioria parlamentar, as quais, devido às regras de composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, representam, em princípio, os interesses das classes dirigentes, em detrimento dos interesses gerais dos cidadãos. Assim, a crise do sistema representativo, gerada pelas ruínas do sistema político partidário e do paradigma da tripartição de Poderes, tem como conseqüências o distanciamento da população do processo de elaboração da lei e a não coincidência do direito formalmente válido com a realidade social.

Nesse contexto, os movimentos sociais surgem da falência dos canais tradicionais de participação e dos espaços para o livre exercício da política, a fim de ampliar a esfera de participação política e, ainda, promover a afirmação de novas identidades coletivas e hábitos de participação, utilizando-se da desobediência civil como instrumento contra a lei ou atos de autoridade considerados em desconformidade com a própria Constituição.

Buscam, como objetivo imediato, a provocação do Poder Judiciário, permitindo a entrada da política e atribuindo caráter interdisciplinar (não exclusivamente jurídico) à solução dos conflitos coletivos; e, como objetivo mediato, exercem pressão sobre o Poder Executivo, transmutando o tempo jurídico de solução de conflitos para o tempo político (técnicas de polarização do conflito como formas de resistência e inclusão no espaço político).

1. Desenvolvimento

O dever de obediência à lei deve ser analisado à luz dos princípios justificadores da relação de comando, governantes–governados e poder–sanção. Partindo-se do pressuposto de que nem toda lei alcança aceitação, é essencial a indagação acerca do fundamento da ordem jurídica e da razão da obrigatoriedade das normas de Direito, da legitimidade da obediência às leis.

Sem embargo, ainda que as leis sejam consideradas legítimas por terem observado os procedimentos para sua vigência e aplicação, como observa Habermas (1984:58), *“el Estado democrático de derecho, al no fundamentar su legitimidad sobre la pura legalidad, no puede exigir de sus ciudadanos una obediencia jurídica incondicional, sino una cualificada”*.

A legitimidade da norma é baseada nos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, não se restringindo apenas ao seu processo de positivação. Contudo, a incongruência das normas positivadas com seus princípios norteadores – que as conferem legitimidade – acarreta perda de confiança e respeito dos cidadãos com relação à lei e às instituições que a tornaram válida.

A incorporação do direito de resistência aos ordenamentos jurídicos ocorre, geralmente, após um período de grande instabilidade interna e/ou externa, que culmina na subversão do antigo regime, expressando-se em revoltas, revoluções, guerras, etc. A Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na França, exemplificam esse processo após, respectivamente, a guerra de independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa.

Além desses exemplos, reforçam esta tese no século XX a Constituição Portuguesa de 1976 (art. 21), promulgada após o fim do período ditatorial do governo fascista, e a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949 (Art. 20), promulgada após a queda do regime nazista.

Com efeito, o consentimento universal do cidadão pressupõe sua aceitação voluntária em face da comunidade entendida como um todo (consentimento à Constituição), ou seja, sua conformação com as regras do jogo. Entretanto, o consentimento universal do cidadão não se confunde com o consentimento às leis ou políticas específicas, com as quais não se identifica, apesar de serem resultado de decisões majoritárias.

Nessa linha, o problema da legitimidade aparece quando as comunidades perdem as possibilidades de participação direta no governo para uma atuação por meio de intermediários, no caso dos regimes representativos.¹

¹ “Os processos de industrialização e urbanização das modernas sociedades, de um lado, passaram a exigir a segurança das expectativas, como demonstrou Weber, e, de outro lado, tornaram proibitivas uma ampla

No sistema representativo, no qual se pressupõe a participação do povo na elaboração das leis (mesmo que indiretamente), o consentimento às leis ou a políticas específicas derivado do consentimento universal é fictício, na medida em que, nas palavras de Arendt (1973:79):

O próprio governo representativo está em crise hoje; em parte porque perdeu, com o decorrer do tempo, todas as praxes que permitiam a real participação dos cidadãos, e em parte porque atualmente sofre gravemente da mesma doença que o sistema de partidos: burocratização e tendência do bipartidarismo em não representar ninguém exceto as máquinas dos partidos.

Além disso, Silva (2006:131) afirma que:

O regime representativo, no Estado burguês, procura resolver o conflito de interesses sociais por decisões da maioria parlamentar. Maioria que nem sempre exprime a representação da maioria do povo, porque o sistema eleitoral opõe grandes obstáculos a parcela ponderável da população, quanto ao direito de voto, para a composição das Câmaras Legislativas. Daí decorre que a legislação nem sempre reflete aquilo a que a maioria do povo aspira, mas, ao contrário, em grande parte, busca sustentar os interesses da classe que domina o poder e que, às vezes, está em contraste com os interesses gerais da Nação. As classes dirigentes, embora constituindo concretamente uma minoria, conseguem, pelo sistema eleitoral, impedir a representação, nos Parlamentos, da maioria do povo, razão por que, fazendo a maioria parlamentar, obtêm uma legislação favorável.

A legitimidade requer dos cidadãos, através da aceitação do ordenamento jurídico e da obediência às leis, o reconhecimento voluntário dos princípios que fundamentam o Estado constitucional democrático. Contudo, há um contraste no processo decisório, na medida em que gera a ilusão de que a legitimidade se cria através do procedimento, forjando a presunção de um consenso fático, afastando-se, portanto, da legitimidade do próprio procedimento.

Além disso, os cidadãos encontram-se oprimidos por uma estrutura burocrática que impede o acesso ao espaço político. Conforme fez Weber

participação popular aos níveis governamentais, nos moldes do contratualismo clássico, estimulando a formulação de modelos representativos e transformando a idéia de *consenso básico dos cidadãos* no principal instrumento de legitimação da atividade política. Na medida em que essas sociedades de massas, devido às crescentes complexidades do mundo moderno, tornaram-se palco de profundas contradições de interesses não negociáveis e valores comuns (...), o consenso, necessariamente, passou a ter de ser conquistado" (FARIA, 1978:63-64).

(1980:16): “Num Estado moderno necessária e inevitavelmente a burocracia realmente governa, pois o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas através da rotina da administração”.

Ademais, para que os cidadãos obedeçam a ordens/mandamentos, necessita-se de um quadro administrativo regido por relações de hierarquia, com competências fixadas, composto por funcionários qualificados profissionalmente, com deveres objetivos do cargo que ocupam, dos quais se espera obediência para executar as ordens do superior hierárquico, porquanto submetidos a uma rigorosa disciplina e vigilância administrativa. Assim, o quadro administrativo destina-se a garantir o exercício da dominação.

Nesse contexto, os movimentos sociais surgem e se organizam em torno de uma carência coletiva, geralmente associada a uma percepção de direitos violados. Contudo, se orientam para (i) a conquista de um direito não existente, anterior ao próprio direito; (ii) a organização pela afirmação de um direito já existente e, portanto, conforme o direito; e (iii) a assimetria do direito, ou seja, contra o direito.

Os movimentos sociais, entendidos como um processo coletivo e comunicativo de protesto, conduzido por indivíduos contra relações sociais existentes e que afetam a um grande número de pessoas, têm um valor simbólico para o sistema político, o qual é sensível às suas mobilizações. Lidam com os variados temas em diversas dimensões, agregando valores através da atuação no judiciário, da mobilização política e da contramobilização em relação a determinados setores da sociedade que negam direitos. Havendo liberdade de associação, os movimentos sociais atuam contra a centralização excessiva do processo de decisão.²

Apesar de a Constituição Federal brasileira promulgada em 1988 não reconhecer expressamente o direito de resistência à opressão, tal direito,

² Nessa linha, Faria (1991:44-45) salienta que: “O aparecimento de movimentos populares, sindicais, religiosos e comunitários bem organizados: (a) recusando a concepção liberal de direitos humanos (que se limita a defini-los como um conjunto de salvaguarda das liberdades públicas) e os concebendo a partir de uma perspectiva segundo a qual as desigualdades sociais são formas próprias de violência e arbítrio nas sociedades capitalistas; (b) fazendo das relações sociais uma intrincada trama de práticas com vistas à construção de novas sociabilidades, de novas solidariedades e de identidades comuns; (c) articulando novos espaços dentro e fora das estruturas do Estado como *loci* políticos nos quais se constituem em sujeitos deflagradores de práticas de resistência não enquadráveis pelas leis e códigos em vigor; (d) rompendo com os espaços tradicionais e monopolizados pelas instituições estatais para a canalização, filtragem e arbitragem de litígios encarados basicamente numa dimensão ‘interpessoal’; (e) desafiando a rigidez lógico-formal dos sistemas legais e judiciais, mediante a politização de questões aparentemente técnicas; e (f) procurando criar fatos consumados para reivindicar novos direitos, mediante a ênfase a experiências particularistas centradas nas idéias de auto-organização, auto-gestão e solidariedade, tem aberto caminho para ações e condutas contraditórias”.

manifestado através da desobediência civil, constitui uma forma legítima de participação direta do cidadão no exercício do poder.

Desse modo, entendemos que a desobediência civil contra a lei ou o ato de autoridade injusto deve ser considerada um direito fundamental, uma vez que está em estrita consonância com os princípios e regime adotados pela Constituição Federal (Art. 5º, § 2º).³

Atualmente, as legislações aprimoram as medidas de repressão e criminalizam os movimentos insurrecionais, endurecendo a legislação penal. Há uma tendência de ampliar o conceito jurídico de violência para além dos atos violentos concretos, a fim de englobar formas não convencionais de formação da vontade política, como a resistência à opressão e a desobediência civil.⁴

Nada obstante a violação aberta da lei pelos movimentos sociais, exercida em público por meio da desobediência civil, visar à publicidade da injustiça de determinada lei ou ato de autoridade, o Poder Judiciário interpreta as condutas de tais movimentos como ilícitas, institucionalizando a repressão e estigmatizando-os. Assim, a criminalização das condutas dos movimentos sociais e dos seus integrantes facilita o controle e a fiscalização por parte do Estado, o qual pode adotar políticas e medidas repressivas contra aquelas condutas consideradas ilegais.

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça revela o predomínio de julgados relativos a conflitos fundiários e a movimentos sociais relacionados à luta pela reforma agrária.

³ Sobre o tema, Maria Garcia (1994:296-297) observa que: “Considere-se em primeiro plano, que a dicção atual da norma contida no § 2º do art. 5º encerra um norteio para sua interpretação, aludindo às fontes dos direitos e garantias que pretende consagrar, diversamente dos textos anteriores. Num segundo plano, uma vez postos o regime e os princípios – decorre como consequência sejam eles geradores de direitos e deveres e não mera enunciação de cunho teórico e filosófico. A partir daí, inevitável se torna o atendimento ao comando constitucional e por este – pelo regime republicano de governo, o princípio democrático e o princípio da cidadania, elencados entre os princípios fundamentais do Estado Brasileiro (art. 1º), ao cidadão corresponde ‘um feixe de privilégios, decorrentes da condição da titularidade da coisa pública’. Esse plexo de direitos e garantias da cidadania deverá conter – por definição – o direito da desobediência civil: dentro do ordenamento jurídico, a possibilidade do cidadão, titular do poder do Estado (que exerce ‘por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição’, edita o parágrafo único do art. 1º) – promover a alteração ou a revogação da lei ou deixar de atender a à lei ou qualquer ato – que atentem contra a ordem constitucional ou os direitos e garantias fundamentais”.

⁴ Ainda, Jürgen Habermas (1984:64) sustenta que: “*La desobediencia civil deriva su dignidad de esa elevada aspiración de legitimidad del Estado democrático de derecho. Cuando los fiscales y los jueces no respetan esta dignidad, persiguen al que quebranta la norma como si fuera un criminal y le penan de la forma habitual, incurren en un legalismo autoritario. Presos de un concepto de Estado derivado de relaciones jurídicas convencionales y premodernas, ignoran y empequeñecen los fundamentos morales y la cultura política de una comunidad democrática desarrollada*”.

Observa-se dos julgados que as técnicas utilizadas pelos movimentos sociais são consideradas ilícitas, evidenciando o predomínio de uma visão excessivamente formalista e legalista no julgamento de casos a eles relacionados. Nesse sentido, confirmam-se os precedentes do Superior Tribunal de Justiça: STJ, Habeas Corpus n. 33.393/SE, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, J. 4/11/04; Intervenção Federal n. 79/PR, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, Corte Especial, J. 1/7/03 e Intervenção Federal n. 94/PR, Rel. Min. José Delgado, Corte Especial, J. 19/9/07.

No julgamento paradigma da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2213-0/DF, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal discutiu a ocupação de terras por movimentos sociais. O relator, Ministro Celso de Mello, nas razões de seu voto, asseverou que a ocupação de terras por movimentos sociais, mesmo que improdutivas, é contrária ao Direito. Além disso, considerou que o respeito à lei e à ordem representa condição indispensável e necessária à prática da cidadania, e que eventuais contestações à autoridade da lei devem ser buscadas pelos movimentos sociais através da provocação do Judiciário.

Observa-se que as razões de decidir do julgado fundamentam-se em uma concepção liberal do Direito, na qual os aspectos políticos, econômicos e sociais dos conflitos coletivos ficam alheios ao processo de decisão do Poder Judiciário.

Segundo essa visão, predominantemente formalista e positivista, o juiz reduz-se a um operador “neutro” do Direito, fragmentando o conflito em inúmeros processos, acarretando a exclusão de seu aspecto coletivo. O juiz decide pela legalidade (técnica) em detrimento da legitimidade, afastando-se, portanto, do moral e do ético. No entanto, há julgado do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo que a pressão exercida pelos movimentos sociais objetivando a implantação da reforma agrária não é crime, constituindo-se direito coletivo, expressão da cidadania:

HC – CONSTITUCIONAL – "HABEAS-CORPUS" – LIMINAR – FIANÇA – REFORMA AGRÁRIA – MOVIMENTO SEM TERRA. (...) Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o Patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático. (...)

A Constituição da República dedica o Capítulo III, do Título VII à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária. Configura, portanto, obrigação

do Estado. Correspondentemente, direito público, subjetivo de exigência de sua concretização. Na ampla arca dos Direito da Cidadania, situa-se o direito de reivindicar a realização dos princípios e normas constitucionais. A Carta Política não é mero conjunto de intenções. De um lado, expressa o perfil político da sociedade, de outro, gera direitos. É, pois, direito reclamar a implantação da reforma agrária. Legítima a pressão aos órgãos competentes para que aconteça, manifeste-se historicamente. Reivindicar, por reivindicar, insista-se, é direito. O Estado não pode impedi-lo. O *modus faciendi*, sem dúvida, também é relevante. Urge, contudo, não olvidar o – princípio da proporcionalidade – tão a gosto dos doutrinadores alemães. (STJ, Habeas Corpus 5.574/SP, Rel. Min. William Patterson, Sexta Turma, Jul. 8/4/97)

2. Considerações Finais

Esta pesquisa identificou que, apesar de não haver previsão expressa sobre o direito de resistência no ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal permite o reconhecimento de direitos e garantias decorrentes do regime por ela adotados, nos termos do Art. 5º, § 2º. A resistência à opressão, expressa através da desobediência civil, constitui uma forma legítima de participação direta do cidadão no exercício do poder quando os processos institucionais se mostram insuficientes, devendo ser reconhecida como direito fundamental, porquanto inerente ao regime democrático fundamentado na cidadania, nos termos do Art. 1º, II, da Constituição Federal.

A perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, bem como na administração estatal, no Legislativo e no Judiciário, decorre da crise do sistema representativo, tendo como conseqüências o distanciamento da população do processo de elaboração da lei e a não coincidência do Direito formalmente válido com a realidade social. O regime representativo procura resolver o conflito de interesses sociais por decisões da maioria parlamentar, que nem sempre reflete a representação da maioria do povo. Assim, o consenso fático é substituído por procedimentos que geram a ilusão de que a legitimidade se cria através do procedimento.

Nesse contexto, os movimentos sociais surgem da falência dos canais tradicionais de participação e dos espaços para o livre exercício da política, com a finalidade de ampliar a esfera de participação política e promover novos meios de

participação, utilizando-se da desobediência civil como instrumento para tanto. Ademais, buscam a democratização do espaço político e a politização do Poder Judiciário através da resistência.

Por fim, a análise da jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros demonstra que as técnicas utilizadas pelos movimentos sociais são consideradas ilícitas, evidenciando o predomínio de uma visão excessivamente formalista e legalista no julgamento de casos relacionados a tais movimentos.

Referências

ARENDT, H. ***Crises da República***. São Paulo: Perspectiva, 1973.

FARIA, J.E. **Poder e legitimidade**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

_____. **Justiça e conflito: os juízes em face dos novos movimentos sociais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GARCIA, M. **Desobediência civil, direito fundamental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

HABERMAS, J. **Ensayos políticos**. Barcelona: Península. 1984.

SILVA, J.A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

WEBER, M. **Textos selecionados: Max Weber**. Seleção de Maurício Tragtenberg. São Paulo: Abril Cultural, 1980.