

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

KAREN BELTRAME BECKER FRITZ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Karen Beltrame Becker Fritz. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-758-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação “Teorias da Democracia e Direitos Políticos I” é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, no dia 15 do corrente mês, por ocasião do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, realizado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, durante os dias 14, 15 e 16 de novembro de 2018.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC).

A partir de então, além dos supracitados Professores, coordenaram o GT nos eventos subsequentes os Doutores Rubens Beçak (USP), Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB), Adriana Campos Silva (UFMG), Yamandú Acosta (UDELAR – Uruguai), Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais (UIT/MG) e Karen Beltrame Becker Fritz (UPF).

Esta publicação apresenta reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho teórico ou empírico, contribuíram de forma relevante para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos I permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira - UNIPÊ/UFPB

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – UNIFOR

Prof. Dra. Karen Beltrame Becker Fritz - UPF

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

UM DIÁLOGO ENTRE DESOBEDIÊNCIA CIVIL, PROTESTO E DIREITO: TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO A PARTIR DE JUNHO DE 2013.

A DIALOGUE BETWEEN CIVIL DISOBEDIENCE, PROTEST AND LAW: REGULATORY ATTEMPTS FROM JUNE 2013.

Carla Varea Guareschi ¹

Resumo

O presente trabalho traz reflexões acerca das proposições legislativas aprovadas ou em trâmite no Congresso Nacional, que visam regulamentar, condicionar, restringir ou criminalizar o engajamento em ações coletivas de protesto. Propõe um diálogo entre as teorias que abordam o direito ao protesto e aquelas desenvolvidas acerca da desobediência civil, considerando a interlocução necessária entre as ciências jurídica e política sobre o tema. Traz contribuições acerca do papel da desobediência civil na construção de uma sociedade democrática, tendo como fundamento a ampla base de teóricos/as que reconhecem que a democracia, o constitucionalismo e a cidadania são frutos de intensas mobilizações sociais.

Palavras-chave: Desobediência civil, Direito ao protesto, Criminalização de movimentos sociais, Proposições legislativas, Protocolos de manifestação

Abstract/Resumen/Résumé

The present work reflects on the legislative proposals approved or in progress in the National Congress, which aim to regulate, condition, restrict or criminalize the engagement in collective protest actions. It proposes a dialogue between the theories that address the right to protest and those developed about civil disobedience, considering the necessary dialogue between the legal and political sciences on the subject. It brings contributions about the role of civil disobedience in the construction of a democratic society, based on the broad base of theorists who recognize that democracy, constitutionalism and citizenship are the result of intense social mobilizations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil disobedience, Right to protest, Criminalization of social movements, Legislative proposals, Manifestation protocols

¹ Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Assessora Legislativa na Câmara dos Deputados.

1. INTRODUÇÃO

As jornadas de junho estão completando cinco anos e ainda demandam análises. As grandes manifestações que a seguiram, ainda que em menores proporções, acompanhadas de constantes denúncias do recrudescimento da violência policial nos sugerem ao menos duas reflexões que são aprofundadas ao longo deste trabalho. A primeira considera o recuo histórico do Estado brasileiro ao compreender os protestos coletivos como meio legítimo de ação política, repreendendo-os ao ponto de redirecionar o direito constitucional de manifestação, reunião e liberdade de expressão para o campo não constitucional da desobediência civil. A segunda reflexão, diretamente relacionada com a primeira, é a de que os Poderes Executivo e Legislativo, muitas vezes amparados pelo Poder Judiciário, têm se mostrado capazes de incorporar o debate sobre a desobediência civil apenas em sua dimensão negativa, inobstante algumas proposições legislativas que visam ampliar as garantias de participação política pelas vias não institucionais.

2. REFLEXÕES SOBRE DESOBEDIÊNCIA CIVIL, PROTESTO E DIREITO

A desobediência civil, assim como o direito de resistência, é comumente tratada como tema marginal dentro da ciência jurídica. Não obstante a preocupação de brilhantes doutrinadores e escolas específicas, é matéria que, no Brasil, nada contra a corrente. Afinal, se as leis foram feitas para serem obedecidas, qual a importância de uma discussão sobre a desobediência? Há até os que consideram a periculosidade de um debate como esse. Embora pudesse ocupar espaço no conteúdo de diversas disciplinas, não é sem razão que o Direito como mecanismo de resistência raramente aparece como tópico de estudo nas Faculdades de Direito. Apesar dos esforços históricos das Filosofias Política e do Direito, bem como da teoria do Direito em se debruçarem sobre esse campo de estudo, trata-se de um assunto onde se lida com ausências, seja na dogmática jurídica, seja na construção normativa. Isso do ponto de vista teórico, claro, já que, na prática, o Judiciário, ainda que de forma transversal, tem sido constantemente instado à lidar com o conflito.

Essencialmente intrassistêmica, vez que pressupõe uma contestação pontual das normas jurídicas vigentes (GARGARELLA, 2007), a desobediência civil tem entre os seus objetivos a transformação de uma política governamental ou a intervenção no

processo legislativo. Trata-se de ato público e coletivo pelo qual os desobedientes visam mostrar a uma maioria desatenta o caráter geral e não particularista dos problemas que levantam (REPOLÊS, 2003). Isso porque, tanto o processo de elaboração de um programa de governo como o processo legislativo, estão baseados no princípio da maioria, elemento central do regime democrático, na medida em que ambos são conduzidos por representantes eleitos pela maioria dos votos. Em tese, a atuação dos poderes Executivo e Legislativo estaria, portanto, em conformidade com o que decidiu a maioria no processo eleitoral a que foram submetidos.

Todavia, embora o governo seja em nome da maioria, exige uma aquiescência da minoria. Os processos em que uma minoria acredita com suficiente intensidade que a maioria está errada são custosos para essa mesma maioria. Especialmente no tocante aos direitos fundamentais, como o direito à liberdade de expressão, são direitos contra o governo (DWORKIN, 2011). Bem dizendo, os direitos fundamentais são *trunfos* contra os interesses eventuais do grupo político majoritário. Da mesma forma, para Jorge Reis Novais, “ter um direito fundamental, em Estado de Direito, equivale a ter um trunfo num jogo de cartas” (NOVAIS, 2006).

Dworkin também ressalta que a concepção dos direitos como trunfos resulta do reconhecimento de todo ser humano como dotado de dignidade, devendo ser tratado com o mesmo respeito e consideração despendido aos demais, de sorte que, mesmo desagradando a maioria, o direito fundamental sobrepõe-se à vontade dela (DWORKIN, 2011). Identifica a desobediência civil, portanto, como exceção ao governo majoritário, já que não é possível admitir que a maioria possa “agir injustamente, abusar do poder que detém servindo a seus próprios interesses”, de sorte que Dworkin chega a aproximar essa espécie de insurgência da revisão judicial das normas elaboradas pelo Poder Legislativo (DWORKIN, 2005).

Nas últimas décadas no Brasil, novos sujeitos de direito¹ têm se organizado e reorganizado na disputa dos espaços políticos e de deliberação, apelando por participação política, pela efetivação de direitos fundamentais e por justiça econômica e social (SOUSA SANTOS, 2003). Nesse contexto, os movimentos sociais ganham protagonismo como sujeitos coletivos que reivindicam a sua legitimidade para

¹ Para José Geraldo de Sousa Júnior e Antônio Escrivão Filho o processo constituinte de 1988 trouxe consigo a emergência de novos movimentos sociais, conduzido por sujeitos coletivos que deram voz e visibilidade a outras esferas sociais e representativas da diversidade étnico-racial, cultural, geracional, de gênero e sexualidade, antes ausentes por inúmeras formas de violência física, simbólica e institucional.

efetivamente participar do processo de deliberação política e, como aponta Escrivão Filho e José Geraldo (2016), não apenas do ponto de vista semântico (como fonte de argumentação que ajuda a criar novas interpretações para velhas categorias), mas também do ponto de vista pragmático (como fonte de práticas que inspiram novas formas de operabilidade do fenômeno jurídico).

Inobstante alguns estudos apontarem para a ampliação de oportunidades de inserção institucional de ativistas (BUVINICHI, 2014), como a ampliação do número de conselhos de gestão pública (paritários ou não) nacionais, estaduais e municipais, conferências temáticas nacionais, estaduais, etc., o engajamento político em manifestações e protestos continua sendo uma das principais formas de reivindicação para uma parte da sociedade civil (TARROW, 2009). Enquanto uma expressiva parte da elite econômica opera no Congresso Nacional por meio do *lobby*, entidades sindicais, movimentos de trabalhadores, movimentos indígenas ou movimentos de luta por terra e moradia, continuam dependendo das ações coletivas de protesto para verem em pauta sua agenda de mobilização, ainda que nos últimos anos, especialmente a partir dos Governos Lula, tenham ampliado seus espaços na política institucional.

O que importa dizer é que, ainda que com grande timidez, o Direito segue resistindo a se debruçar sobre o caráter democrático da desobediência civil, não obstante os últimos anos terem sido significativos para a disputa de conceitos jurídicos que diferenciam a desobediência civil da desobediência criminal². Após o arrefecimento das *jornadas de junho de 2013*, os três poderes têm estudado a questão. O Legislativo desde a Assembleia Nacional Constituinte tem discutido a inclusão do direito de resistência no texto constitucional. O Executivo (em especial os Executivos estaduais), após as grandes manifestações de junho de 2013, apresentou para o conjunto da sociedade o que denominou de “protocolo das manifestações”, numa tentativa de regulamentar a ação da

² Estabelecendo como marco inicial o ano de 2013, movimentos políticos de caráter mais ou menos espontâneos ganharam o noticiário nacional. Os rolezinhos (2013), as manifestações de junho contra o aumento das passagens (2013), as manifestações em razão da Copa das Confederações e da Copa do Mundo (2013 e 2014), as manifestações feministas contra a aprovação do PL 5069/2013 que intensificaram o “Fora Cunha” (2015), os movimentos contrários e favoráveis ao afastamento da Presidente Dilma Rousseff (2015 e 2016), a ocupação dos estudantes secundaristas nas escolas (2016), assim como as ocupações promovidas pelos movimentos ligados à Cultura ante o anúncio de dissolução do Ministério da Cultura (2016), as greves dos caminhoneiros (2015 e 2018), as manifestações contra a reforma da previdência, além das ocupações promovidas por movimentos mais “tradicionais” no campo e na cidade (MST e MTST). Nos estados, movimentos coletivos locais também alcançaram repercussão nacional. É o caso do Movimento Ocupe Estelita, em Pernambuco, a Ocupação Mercado Sul Vive, no Distrito Federal, a ocupação Resiste Isidora em Minas Gerais e a ocupação da Vila Autódromo no Rio de Janeiro, para citarmos apenas alguns exemplos ligados à luta pelo direito à cidade.

sociedade civil e, minimamente, reduzir as violações de direitos humanos conduzidas pela polícia militar na dura repressão. Ao mesmo tempo, o Executivo Federal encaminhou para o Congresso Nacional legislações como a Lei das Organizações Criminosas³ e a Lei Antiterrorismo⁴, denunciadas por um conjunto da sociedade como janelas de oportunidades para a criminalização de ações políticas conduzidas por ativistas ou movimentos sociais. Já o Judiciário continua no papel reativo e, por não assimilar o caráter ambivalente da desobediência civil de representação da democracia, por incluir no processo deliberativo grupos até então marginalizados, conclui pela criminalização das ações políticas.

2.1. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS: TENTATIVAS DE REGULAMENTAÇÃO A PARTIR DE JUNHO DE 2013

O Congresso Nacional brasileiro, desde a Assembleia Nacional Constituinte, tem se preocupado com discussões acerca da admissão do direito de resistência e da desobediência civil no ordenamento jurídico. Os debates da ANC foram ainda mais extensivos que a própria Constituição, resultando em uma documentação concentrada em anais, com várias comissões e subcomissões responsáveis pela discussão dos diversos temas constitucionais. O direito de resistência foi tratado em três comissões e três subcomissões, respectivamente: I – Comissão de soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher: Subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias; Subcomissão dos direitos e garantias individuais; II – Comissão de Organização do Estado: Subcomissão de defesa do Estado, da Sociedade e de sua segurança; IV – Comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições (BUZANELLO, 2006).

Os registros históricos dão conta que muitos constituintes e convidados para as Audiências Públicas se manifestaram sobre o direito de resistência: alguns favoráveis, outros com cautela ou prudência e outros contrários. José Carlos Buzanello sintetiza os discursos em cinco pontos: a) a fundamentação da resistência no Direito Natural, “no qual as liberdades individuais devem ser mantidas em detrimento da ordem jurídica positiva”; b) a necessidade de se prever limites para o Estado para além do sistema de freios e contrapesos; c) a necessidade de estabelecer salvaguardas da sociedade contra o

³ Projeto de Lei 6578/2009, convertido na Lei 12.580/2013.

⁴ Projeto de Lei 2016/2015, convertido na Lei 13.260.

Estado balizado numa teoria constitucional democrática; d) o robustecimento dos direitos e garantias fundamentais; e, por fim, e) a defesa do instituto de autodefesa individual e coletiva contra o governo ou o particular, como a legítima defesa pessoal, o estado de necessidade, a greve política, a objeção de consciência e a desobediência civil (BUZANELLO, 2006).

A realidade, todavia, encontra-se cada vez mais distante, já que, na contramão de conceitos defendidos por John Rawls (RAWLS, 1997), Hannah Arendt (ARENDR, 1973) ou Jürgen Habermas (HABERMAS, 2011), por exemplo, o caminho atualmente encontrado pelo legislador tem sido no sentido de endurecer ainda mais a legislação vigente, simbolizando não só o distanciamento da compreensão do papel da desobediência civil para a construção democrática do Direito, como uma interpretação da legislação cada vez mais limitadora dos direitos de protesto e manifestação já garantidos pela Constituição de 88.

A análise do quadro a partir dos movimentos de junho de 2013 fornece subsídios importantes que possibilitam concluir que as restrições impostas aos protestos sociais vão muito além dos abusos em casos concretos, mas representam um contexto mais amplo de limitação às formas de expressão de rua ou decorrentes do ativismo social. Não só recua no debate sobre a admissão da desobediência no ordenamento, como recua nos limites já estabelecidos para o exercício do direito ao protesto (garantido nos incisos IV, XVI e XVII da CF).

Vários setores sociais têm denunciado o cenário de recrudescimento da violência policial em repressão às manifestações populares. Por óbvio que essa repressão não foi deflagrada em 2013, vez que temos no Brasil um longo histórico de perseguição e criminalização de militantes e organizações populares. As denominadas Jornadas de Junho podem ser consideradas um marco na narrativa pós-redemocratização, não só pelo volume dos protestos e pela intensidade da repressão – pouco visível nos grandes centros urbanos, ainda que extremamente disseminada contra as populações marginalizadas – mas pela forma como a própria repressão policial está entre as principais razões para a surpreendente massificação dos protestos (GONH, 2014).

Desde 2013, quando o uso indiscriminado de armamentos menos letais - como balas de borracha, spray de pimenta e gás lacrimogêneo - geraram imagens emblemáticas da repressão a protestos, o poder público tem perpetuado o

aprimoramento dos mecanismos de repressão e criminalização, articulando-se em diferentes níveis para silenciar vozes dissonantes e atrofiar o exercício do direito de manifestação. Estão cada vez mais constantes as denúncias de policiais infiltrados, quebra de sigilo de comunicações (inclusive entre advogados), investigação de redes sociais, violação de prerrogativas de advogados(as), uso arbitrário de tipos penais - como dano, resistência, corrupção de menores, associação criminosa, invasão de domicílio - , burocratização do aviso prévio, criminalização do uso de máscaras, quebra e apreensão de equipamentos jornalísticos, etc.

Paralelamente à repressão policial nas ruas, uma série de outras medidas restritivas estão sendo implementadas por agentes públicos, contribuindo para a consolidação de um cenário de total desincentivo ao exercício da liberdade de manifestação. Nos últimos dois anos, decretos de Garantia da Lei e da Ordem foram expedidos pelo governo federal autorizando o uso das Forças Armadas durante grandes manifestações em frente ao Congresso Nacional. Por último, a Portaria 121 (publicada no DOU em 13/08/2018) autoriza o uso da Força Nacional durante as manifestações previstas para o mês de agosto, incluindo os atos envolvendo o registro da candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A utilização de processos judiciais contra manifestantes e a adoção e aplicação de legislações restritivas ao direito de protesto estão sendo cada vez mais constantes. Mais recentemente a condenação em primeira instância à prisão por crimes como formação de quadrilha, dano qualificado, lesão corporal e corrupção de menores de 23 ativistas participantes das Jornadas de Junho no Rio de Janeiro⁵.

A Lei das Organizações Criminosas, além de ter sido utilizada contra ativistas no estado do Rio de Janeiro durante os atos em 2013, também chegou a ser aplicada contra membros do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadores Sem-teto (MST) em agosto de 2016, quando um grupo de militantes foi preso durante a ocupação da Usina Santa Helena, no estado de Goiás. O caso ganhou repercussão ante a preocupação com o precedente que poderia gerar, já que foi a primeira vez que a lei foi utilizada contra movimento social organizado. No passado, esse mesmo movimento já havia sido alvo de legislação criminal, como a Lei de Segurança Nacional⁶. Embora se dê em um contexto diferente das manifestações de rua nos centros urbanos, as ações de protesto no

⁵ Processo n. 0229018-26.2013.8.19.0001. Sentença proferida em 17 de julho de 2018.

⁶ Lei 7.170, promulgada durante a ditadura militar, em de 14 de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e estabelece seu processo e julgamento.

campo também estão sujeitas à aplicação da legislação penal como forma de criminalização pelo Estado brasileiro.

O caso envolvendo a prisão dos membros do MST foi levado para o Superior Tribunal de Justiça (HC 371.135.GO - 2016/0241858-5), com julgamento em 18 de outubro de 2016 e ganhou grande repercussão dada a prisão de uma das principais lideranças do movimento na região, sem que contra ela fossem apresentadas quaisquer provas de seu envolvimento. Na ocasião o Ministro Relator, Sebastião Reis, concedeu *habeas corpus* para o acusado José Valdir Misnerovicz sob o argumento de que, “embora apontado como líder do movimento invasor, não houve menção a nenhum ato específico que pudesse demonstrar sua efetiva participação nos eventos descritos”. O voto do Min. Relator logrou-se vencedor, deferindo-se a medida para o Sr. José Valdir, mas mantendo a prisão preventiva para os outros quatro envolvidos. Apesar dos votos afastarem o caráter político de criminalização do movimento, preocupa o precedente que não afasta a aplicabilidade da Lei de Organização Criminosa ao caso.

A produção legislativa levada a cabo pelo Congresso Nacional pode ser utilizada como termômetro nessa análise, sem prejuízo do estudo desse cenário ser feito a partir das casas legislativas de cada estado da federação. A partir do cenário nacional, todavia, é possível sentir qual a tendência de comportamento das principais instituições em relação ao tema. Com relação aos protestos sociais em geral, tem-se verificado um aumento no número de proposições que representam verdadeira afronta à liberdade de manifestação, sendo que algumas dessas propostas já foram aprovadas. Além da produção legislativa no sentido do arrefecimento da legislação ter aumentado, é possível constatar uma inércia do Legislativo federal ante as denúncias de violação propagadas, especialmente no tocante ao aumento da violência policial. É o caso do agente das Forças Armadas infiltrado via rede social nos grupos que organizaram manifestação contra o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff⁷, bem como das várias denúncias de monitoramento político em geral por parte dos órgãos de segurança da União de setores específicos dos movimentos sociais.⁸

⁷ https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/09/politica/1473452777_631937.html

⁸ Matéria publicada em dezembro de 2016 na página do The Intercept Brasil denuncia que o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), ambos ligados a Presidência da República, transformaram o banco de dados do programa GEO-PR (banco de dados desenvolvido durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva) em uma poderosa ferramenta de vigilância de movimentos sociais. O documento disponibilizado demonstra que o programa foi utilizado no monitoramento de comunidades indígenas e quilombolas, assentamentos rurais, além de ONGs, mobilizações, greves e manifestações que ocorreram no país. (FIGUEIREDO, Lucas. O Grande Irmão.

Analizamos, para o presente trabalho, a partir de 2015⁹, 22 projetos de lei que restringem direta ou indiretamente o direito de protesto. Entre as legislações aprovadas, a que mais chama a atenção e que foi objeto de maior resistência por parte dos estudiosos do tema é a Lei 13.260 de 2016, conhecida como Lei Antiterrorismo.

Setores interessados na aprovação de uma lei antiterrorismo uniram-se, em 2015, em torno de uma proposta única, encaminhada em junho daquele ano pelo Governo Federal ao Congresso Nacional com pedido de urgência (art. 64 da CF) para a sua aprovação.¹⁰ Distribuída inicialmente para a Câmara dos Deputados, onde tramitou com o número PL 2016/2015, que, no Senado, passou a ser denominada de PLC 101, foi apresentada sob a justificativa de adequação aos padrões internacionais de combate ao terrorismo, especialmente no contexto em que o Brasil sediaria em poucos meses os jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Entretanto, a apresentação do projeto causou, desde logo, imediata reprovação de parte da sociedade civil e movimentos sociais, por representar uma grave janela para a criminalização do direito ao protesto.

Durante a tramitação do projeto pelas duas casas do Congresso, todo o conjunto de alterações ocorridas no texto durante o processo legislativo reafirmou o caráter extremamente nocivo da proposta. A proposta inicial definia o crime de terrorismo como um “atentado à vida alheia” por algumas razões específicas. Um dos principais pontos críticos do projeto refere-se ao fato de constar entre essas razões “questões políticas e ideológicas” para uma prática terrorista. Na versão aprovada pelo Senado Federal, já com uma redação diferente, incluiu-se o termo “extremismo político” no rol de motivações para a prática do crime. Ao final, nenhuma dessas duas hipóteses foi mantida na versão convertida em lei, mas, certamente, a imprecisão dos termos abria ampla margem para o enquadramento das manifestações políticas dos movimentos sociais. Apesar da resistência de alguns parlamentares, foi inserido no texto um parágrafo que explicitamente exclui essas hipóteses da previsão do projeto.¹¹

The Intercept Brasil. São Paulo, 5 dez. 2016. Disponível: <<https://theintercept.com/2016/12/05/abin-tem-megabanco-de-dados-sobre-movimentos-sociais/>>. Acesso em: 1 abr. 2017.).

⁹ Especialmente a partir de 2013 vários projetos de lei em todos os âmbitos da federação foram propostos para disciplinar o assunto. Recortamos nossa análise, todavia, no período de 2015 a 2017 por questões de metodologia.

¹⁰ A íntegra da tramitação da proposta pode ser conferida através do link: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>>.

¹¹ Art. 1º, §2º: O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar,

Ainda no decorrer das discussões foi adicionada ao projeto uma série de condutas que tinham como alvo objetos e bens, instituindo-se a noção de “terrorismo contra coisa”. Nesses termos, o ato de depredar patrimônio público ou privado, uma das acusações mais comuns contra manifestantes que são alvos de processos judiciais, poderia ser classificado como “terrorista”. O inciso II, do §1º do art. 1º, definia os atos de incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte, conduta que se viu com frequência nos atos de junho de 2013 em retaliação à violência policial empregada, tendo sido objeto de veto presidencial, apesar da vontade expressada pelo Parlamento de endurecer a legislação sobre o caso. Outro elemento crítico que chegou a ser aprovado, mas também foi objeto de veto presidencial, diz respeito à ideia de “apologia ao terrorismo”, conceito extremamente impreciso e que sequer encontrava definição do que constituiria a prática de apologia, impondo pena de até oito anos de prisão para uma conduta abstrata que poderia ser objeto de interpretações conservadoras.

O projeto foi alvo de críticas públicas por parte de quatro relatores da Organização das Nações Unidas¹² em reunião realizada em Genebra no dia 04 de novembro de 2015, por tratar-se de uma proposta de legislação extremamente abrangente na definição de terrorismo e poder ser utilizado para restringir liberdades fundamentais.¹³ Da mesma forma, 80 entidades da sociedade civil assinaram carta de repúdio ao texto, argumentando que democracia se faz pelo voto e pela participação direta do povo. Essa participação se dá inclusive pela militância em movimentos sociais. Inúmeros militantes, entretanto, foram e estão sendo, através de suas lutas cotidianas, injustamente enquadrados em tipos penais como desobediência, quadrilha, esbulho, dano, desacato, dentre outros, em total desacordo com o princípio democrático proposto pela Constituição de 1988.

com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

¹² *Ben Emmerson, Special Rapporteur on the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism; David Kaye, Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; Maina Kiai, Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association; e Michel Forst, Special Rapporteur on the situation of human rights defenders.*

¹³ Entre várias outras preocupações, disseram os relatores: “*States have a duty to protect civil society and the rights that are critical to its existence and development, such as the rights to freedom of peaceful assembly and association, and to freedom of expression*”. Pronunciamento público na íntegra está disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16709&LangID=E>. Acesso em: 1 abr. 2017.

A proposta, por essa razão, incrementaria o Estado Penal segregacionista que funcionaria, na prática, como mecanismo de contenção das lutas sociais democráticas, tendo, portanto, como objetivo principal, o combate ao inimigo interno, concentrando-se nos movimentos populares que reivindicam mudanças profundas na sociedade.¹⁴

Para além do PL 2016/2015, convertido em Lei Ordinária nº 13.260/2016, outros projetos foram apresentados com o objetivo de criar ou mesmo modificar o crime de terrorismo, associando um legítimo combate ao terrorismo com a manifestação de opiniões políticas, o que demonstra a existência de um contexto preocupante de endurecimento de penas e criminalização. Dentre os PLs propostos sobre o tema, estão o PL 1594/2015, do deputado Lincoln Portela (PR/MG), o PL 2583/2015, do deputado Ronaldo Carletto (PP/BA), o PL 1790/2015, do deputado Alberto Fraga (DEM/DF), o PL 1378/2015, do deputado Arthur Virgílio Bisneto (PSDB/AM), o PL 5065/2015, do deputado Edson Moreira (PR/MG), e o PLS 272/2016, do senador Lasier Martins (PSD/RS). Esses dois últimos foram apresentados poucos meses após a aprovação da Lei Antiterrorismo e evidenciam a intenção dos parlamentares em fazer com que a lei possa ser aplicada contra movimentos sociais e manifestantes, propondo, inclusive, a revogação da salvaguarda às manifestações políticas prevista no §2º do art. 2º da legislação aprovada.¹⁵

O debate no parlamento, além da discussão pelo viés terrorista, também avançou pelo endurecimento das penas em casos de bloqueio de vias públicas. Derivado da Medida Provisória nº 699 de 2015¹⁶, encaminhada pela Presidenta Dilma Rousseff em resposta a uma série de bloqueios realizados por caminhoneiros pelas rodovias do país em novembro de 2015 em protesto contra o aumento de impostos e preços de combustíveis, passou a vigorar a Lei 13.281/2016. Referido dispositivo alterou o

¹⁴ MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – MTST. *Movimentos e intelectuais escrevem manifesto de repúdio à lei antiterror*. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2015/10/01/movimentos-e-intelectuais-escrevem-manifesto-de-repudio-a-lei-antiterror.html>>. Acesso em: 1 abr. 2017.

¹⁵ O PL 5065 pretende, entre outras coisas, reintroduzir *motivação ideológica, política, social e criminal* na lei, termos que constavam no projeto inicial da lei mas que acabaram suprimidos ao longo da discussão, pois permitiam, de forma mais fácil, o enquadramento dos movimentos sociais como *organização terrorista*. Já o PLS 272 foi apresentado com a intenção de reinserir os dispositivos vetados pela Presidenta Dilma Rousseff, como o *terrorismo contra coisa, auxílio a organizações terroristas, cumprimento de pena em estabelecimento penal de segurança máxima, e apologia ao terrorismo*. Nota de repúdio denunciando ambos os processos. (ONG ARTICLE 19. *Nota de Repúdio aos PLS que querem agravar a lei antiterrorismo*. Disponível em: <<http://artigo19.org/blog/2016/08/01/nota-de-repudio-aos-pls-que-querem-agravar-a-lei-antiterrorismo/>>. Acesso em: 1 abr. 2017).

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv699.htm. Acesso em 02 de abril de 2017.

Código Brasileiro de trânsito para tornar infração gravíssima, com multa elevada e suspensão do direito de dirigir por 12 meses, o ato de utilização do veículo para, deliberadamente, restringir ou perturbar a circulação da via.¹⁷ O que se sabe, todavia, e que chama a atenção para o caráter problemático da medida, é que o bloqueio de ruas e avenidas é uma tática importante para diversos grupos de manifestantes que utilizam veículos para esse fim, uma vez que aumenta a visibilidade de suas ações. O direito aparece, mais uma vez, como instrumento de um Estado conservador forte, mantenedor da ordem, transcendente aos interesses individuais, por meio da regulação baseada na aplicação do caráter coercitivo da norma que é sanção (base de um estado policial) (ALVES, 2014). O endurecimento das punições (ainda que pela via de multas ou sanções administrativas) representa uma forte limitação ao exercício de livre manifestação.

No decorrer da análise do Congresso Nacional sobre a Medida Provisória, o texto tornou-se ainda mais restritivo, pois aplicou as mesmas penas para pedestres que incorram no bloqueio de vias (independente da presença do veículo para realização da conduta), evidenciando ainda mais o caráter restritivo da liberdade de manifestação, uma vez que boa parte das manifestações e protestos de rua no Brasil causa algum tipo de bloqueio temporário de vias.¹⁸ A criação desse tipo de norma demonstra a desproporcionalidade nas ponderações em abstrato realizadas pelo legislador ao proteger em absoluto a manutenção do trânsito regular sem levar em consideração o valor fundamental da liberdade de manifestação, transformando cada vez mais o exercício do direito ao protesto (e liberdade de manifestação) pelo simples bloqueio de vias, em um ato de desobediência.

¹⁷ A Medida Provisória inseriu no Código de Trânsito Brasileiro o art. 253-A, que dispõe: “Art. 253-A. Usar qualquer veículo para, deliberadamente, interromper, restringir ou perturbar a circulação na via sem autorização do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre ela: Infração – gravíssima. Penalidade – multa (vinte vezes) e suspensão do direito de dirigir por 12 (doze) meses; Medida administrativa – remoção do veículo.

§1º Aplica-se a multa em 60 (sessenta) vezes aos organizadores da conduta prevista no caput;

§2º Aplica-se em dobro a multa em caso de reincidência no período de 12 (doze) meses;

§3º As penalidades são aplicáveis a pessoas físicas ou jurídicas que incorram na infração, devendo a autoridade com circunscrição sobre a via restabelecer de imediato, se possível, as condições de normalidade para a circunscrição na via”.

¹⁸ Redação final aprovada pelo Legislativo e encaminhada para sanção presidencial. (BRASIL. Medida Provisória n. 699-A, de 2015. Altera as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, e 13.146, de 6 de julho de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1445940&filename=RDF+1+%3D%3E+MPV+699/2015>. Acesso em: 2 abr. 2017).

Ora, é da natureza dos protestos de rua criar um certo nível de incômodo social, já que precisa fazer-se sentir para que consiga a atenção do Poder Público e das autoridades envolvidas na medida. As multas altíssimas impostas pela legislação, além de impedirem a realização de diversas manifestações e efetivamente esvaziarem a essência dessa liberdade fundamental, conduzem à aproximação do direito ao protesto com os conceitos de desobediência civil, expondo a veia antidemocrática do Estado brasileiro.

Nada obstante a vitória parcial obtida com a exclusão da parte relativa aos pedestres da Lei 13.281/2016, outros projetos e iniciativas surgiram com o objetivo de garantir que essa restrição seja incorporada ao ordenamento. É o caso do PLS 325 de 31 de agosto de 2016¹⁹, de autoria do Senador Pedro Chaves (PSC/MS), que tem como proposta exatamente a mesma que havia sido incluída pelo Legislativo ao texto da Medida Provisória e que fora vetada pela Presidência da República. O projeto altera o Código de Trânsito Brasileiro para tornar infração gravíssima o bloqueio de circulação de vias por pedestres que não tenham autorização para tal. A apresentação de outro projeto de lei, logo após o veto de matéria aprovada, demonstra a insistência do legislador na estratégia de criar normas restritivas de direitos já consagrados pela Constituição.

Ainda com mais força, a partir de junho de 2013, a utilização de máscaras por manifestantes também ocupou a agenda legislativa. O PLS 683 de 2015, de autoria do Senador Raimundo Lira (PMDB/PB), aguardando análise da Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ), buscar tornar mais graves condutas cometidas com o uso de máscaras, capacetes ou qualquer outro meio de ocultar a identidade de manifestantes. A proposta, assim como as outras acima analisadas, pressupõe que o uso da máscara por manifestantes se dá com o propósito de cometer crimes, logo, todos os que se cobrem são criminosos. A premissa, porém, desconsidera duas questões importantes. A um, o uso de máscara e outras coberturas ganhou importância a partir do uso indiscriminado por parte dos agentes de segurança pública de gás lacrimogênio e spray de pimenta, constantemente utilizados nas intensas ações de repressão policial. É questão de saúde que os manifestantes, no pleno exercício de suas liberdades constitucionais, se protejam

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 325, de 2016. Altera o art. 254 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para vedar ao pedestre interromper, restringir ou perturbar a circulação em via pública sem autorização do órgão ou entidade de trânsito competente. Brasília: Satividade Legislativa, 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126805>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

com máscaras e panos do contato com químicos de baixa letalidade, mas com alto impacto na saúde. A dois, diante do contexto criminalizador existente, é preciso considerar o fato de que manifestantes podem desejar não serem identificados, sobretudo pela inexistência de qualquer obrigação nesse sentido.

Por fim, entre os projetos analisados que merecem destaque, destaca-se o PL 4709/2016²⁰, de autoria do Deputado Flavinho (PSB/SP), ainda pendente de análise pela Câmara dos Deputados, mas que visa responsabilizar entidades sindicais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil por atos de seus membros que sejam considerados de “intolerância, discriminação, vandalismo ou incitação à desordem”. Vê-se, portanto, a utilização de conceitos extremamente amplos, que, se utilizados no cenário de negação ao direito ao protesto e à liberdade de manifestação, reafirmam a criminalização da conduta. Cuida-se, mais uma vez, da penalização pela via de condutas extremamente abrangentes, que podem levar à perseguição política não só das pessoas físicas, mas das pessoas jurídicas que, legitimamente, reivindicam a efetivação de direitos.

O que se vê, portanto, são propostas que afastam cada vez mais a desobediência civil do Direito, restringindo cada vez mais o direito ao protesto e à liberdade de manifestação, consolidados no ordenamento jurídico. Não há qualquer compreensão majoritária no parlamento brasileiro capaz de dar corpo às reflexões sobre o papel democrático da desobediência civil, apesar de ser o próprio parlamento uma “vítima” dela. Matérias que estão há anos em tramitação, a exemplo da PEC 215/2000²¹, que pretende transferir do poder Executivo para o poder Legislativo a competência para demarcação de terras indígenas, numa tentativa de engessar ainda mais o acesso dos povos originários às suas terras tradicionais, não consegue ser aprovada, inobstante a maior parte da composição da Câmara dos Deputados representar os interesses da bancada ruralista, ante a resistência do movimento indígena e indigenista organizado pela via da desobediência civil.²²

²⁰ Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2079340>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

²¹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>.

²² Por mais de uma vez os indígenas ocuparam o Plenário da Câmara dos Deputados contra a votação da proposta de emenda à constituição, denunciando o caráter inconstitucional da medida, impondo um recuo aos deputados que representam os interesses do agronegócio no Parlamento. (MARTINS, Daniela. Índios invadem plenário da Câmara contra PEC da Funai. *Valor*. São Paulo: 16 abr. 2013. Disponível em: <<http://www2.valor.com.br/politica/3089234/indios-invadem-plenario-da-camara-contra-pec-da-funai>>. Acesso em: 2 abr. 2017).

Trata-se de ação essencialmente extrajurídica, relacionada com o mundo dos fatos e alicerçada no compromisso dos desobedientes com o cerne constitucional, muito embora consista no desrespeito a uma norma. Daí decorre a dificuldade de enquadrá-la formalmente como um direito, pois resistente ela mesma à domesticação, em vista de sua natureza essencialmente política e não propriamente jurídica. As reflexões acerca do tema nos fazem concluir ser, a partir disso, até positiva a ausência de menção expressa da desobediência civil no texto da Constituição Federal, já que, naturalmente, a sua definição implicaria na invisibilização de suas nuances, alheias à formatação. Implicaria no esvaziamento do seu conceito. Nas limitações de seu propósito. Nem por isso deixa de estar evidente sua relação intrínseca com os princípios objetivos fundamentais da República, na medida em que a desobediência simboliza a luta dos setores minoritários na representação política pela efetivação dos direitos fundamentais garantidos na Carta Magna brasileira.

2.2. OS “PROTÓCOLOS DE MANIFESTAÇÃO”

Após a onda de manifestações que tomou conta das principais capitais do país a partir de junho de 2013, vários projetos de leis foram editados às pressas pelo Legislativo, em todos os níveis – federal, estadual e municipal –, como forma de resposta aos protestos. Como descrito no tópico anterior, grande parte das propostas apresentadas trabalham na tentativa de restrição ao exercício do direito de manifestação, reunião e protesto, pela via da criminalização das ações praticadas, transformando-as, indiretamente, em ações de desobediência e atacando, com isso, a própria Constituição. Esses projetos de lei visam, em sua grande maioria, restringir o direito de protesto proibindo o uso de máscaras, criando novos tipos penais para criminalizar ações dos manifestantes ou aumentando penas de crimes como dano ao patrimônio, lesão corporal, desobediência, entre outros, caso praticados durante os protestos. Como se percebe, avançaram as propostas que tipificam o crime de terrorismo e, atualmente, vários são os projetos que tentam a exclusão da ressalva para movimento social contida no texto.

Para além dos projetos acima estudados, no âmbito dos estados da federação, ganhou destaque a apresentação de projetos que visam regulamentar o exercício do direito de manifestação, os quais receberam a denominação, em alguns locais, de “protocolo das manifestações”. Tais projetos foram recebidos com muitas dúvidas pelo mundo jurídico, visto que, devido ao contexto de extrema repressão policial comandada

pelos governos estaduais, poderia significar mais uma tentativa temerária de restrição aos dispositivos constitucionais que garantem a liberdade de expressão, reunião e manifestação.

O estado do Rio de Janeiro, ainda em setembro de 2013, editou a Lei Estadual nº 6.528²³, aprovada pela Assembleia Legislativa Estadual no afã de algum respaldo legal à repressão estatal contra as manifestações populares, criando obstáculos para o exercício do direito de reunião. O objetivo principal foi a proibição do uso de máscaras que pudessem prejudicar a identificação do cidadão, entretanto, a legislação prevê outro elemento ainda mais autoritário que pode passar despercebido em seu conteúdo, qual seja, a exigência do aviso prévio como condição indispensável para o reconhecimento do direito de manifestação. Em outras palavras, a legislação, tal qual aprovada, entende como ato de desobediência civil e autoriza a repressão policial as manifestações pacíficas cuja realização não tenha sido previamente comunicada à autoridade competente.

Considerando a redação dada pela Constituição ao inciso XVI do art. 5º que dispõe sobre a liberdade de reunião, é possível que muitos considerem que tal exigência seja juridicamente válida. Por outro lado, da forma como admitida pela legislação estadual carioca, é possível também que tal exigência se caracterize como algo que extrapola a própria Constituição, na medida em que se faz necessário conhecer a real dimensão do dever de aviso prévio dentro do sistema de proteção das manifestações.

George Marmelstein, em artigo sobre o tema, aponta que as melhores práticas em matéria de liberdade de reunião pacífica recomendam que o dever de aviso prévio deve ser interpretado como um mero requisito formal que não afeta a garantia do direito propriamente dito, não podendo exercer a função de limite material capaz de impedir o exercício do direito e, por isso mesmo, justificar qualquer ação repressiva pelas forças de segurança pública (MARMELSTEIN, 2013). O prévio aviso não se confunde com pedido de autorização prévia. A função do aviso prévio é proporcionar condições ao Estado de fornecer os meios necessários para que a manifestação ocorra sem maiores transtornos, tanto para os manifestantes, como para a população em geral. O prévio aviso resolve, inclusive, o problema levantado pelo dispositivo constitucional de duplicidade de reuniões no mesmo espaço.

²³ Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/4734bd1980be7a2003256b2a0061e644/95394833846e60a583257be5005ec84a?OpenDocument>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

Trata-se tão somente de uma comunicação para que se tomem providências de ajuste do desempenho desse direito, possibilitando o ser exercício na prática. Cabe ao Poder Público se aparelhar para que outros bens jurídicos venham a ser protegidos com a anunciada pretensão do grupo de se reunir (CANOTILHO, MENDES, SARLET, STRECK, 2013). Contudo, no espírito da lei editada pelo estado do Rio de Janeiro, a mera ausência de prévio aviso não autoriza, de modo algum, a dispersão compulsória, principalmente com o uso da força e armamentos de baixa letalidade, como se tem visto, de uma reunião pacífica. O descumprimento do dever de avisar não leva, nos termos do que dispôs o legislador Constituinte, à proibição do evento, restando evidenciado o caráter autoritário da legislação estadual. A autoridade pública somente pode intervir na reunião pacífica quando estiverem presentes outros pressupostos para uma intervenção.²⁴

Seguindo o exemplo do estado do Rio de Janeiro, a proposta de regulamentação das manifestações ganhou forma em vários outros estados da federação. Em Pernambuco, estado palco do Movimento Ocupe Estelita, a proposta, antes de ser editada via Decreto²⁵, foi apresentada às entidades ligadas à defesa dos Direitos Humanos na tentativa de resgatar o diálogo após as operações truculentas comandadas pelo governador durante os atos de junho de 2013.

A proposta, a qual essa autora teve acesso por acompanhar as reuniões representando o Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), não reproduziu expressamente os dois pontos de maior polêmica citados na legislação carioca (proibição do uso de mascaras e autorização para dispersão nos casos em que não houver prévio aviso), mas, dado o contexto político e social do momento, também não contemplou a linguagem das instituições de direitos humanos convidadas para a discussão. Algumas reuniões sobre a proposta de Decreto ocorreram e as entidades envolvidas apresentaram outro texto como contraproposta. Do texto, extrai-se a extrema preocupação com a regulamentação do uso da força policial como meio de dispersão das manifestações. Além disso, pede-se que qualquer ação do Estado esteja baseada na

²⁴ Sobre essa questão, destacamos como um dos precedentes mais relevantes o caso *Brokdorf*, julgado pelo Tribunal Constitucional Alemão. Para mais, ver o livro organizado por Leonardo Martins: *50 anos do Tribunal Constitucional Federal alemão*.

²⁵ O formato do texto via Decreto também gerou polêmica entre os juristas. A Ordem dos Advogados do Brasil seccional Pernambuco manifestou preocupação quanto à forma, afirmando em entrevista não ser esse o veículo normativo com competência para tratar de questões de restrição implícitas à direito fundamental. (GOVERNO apresenta versão principal para protocolo de ação em manifestações. *G1*. Pernambuco, set. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2013/09/governo-apresenta-versao-inicial-para-protocolo-de-acao-em-manifestacoes.html>>. Acesso em: 13 abr. 2017).

Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, promulgados pelo Decreto nº 594, de 6 de julho de 1992, especificamente nos artigos 6º, 7º e 19, bem como na Declaração Conjunta sobre Violência contra Jornalistas e Comunicadores no Contexto de Manifestações Sociais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, nº R 65/13, além dos dispositivos constitucionais pátrios.

Por razões da conjuntura política local, as negociações sobre o texto do Decreto não avançaram e, em 2013, nada foi oficialmente editado sobre o tema. Todavia, em 2015, a discussão fora retomada na Assembleia Legislativa, quando alguns Deputados Estaduais apresentaram propostas de lei distintas, mas ambas versando sobre o tema. A primeira delas, Projeto de Lei Ordinária nº 191/2015²⁶ de autoria do Deputado Estadual Antônio Moraes (PSDB/PE), reproduz a necessidade de prévio aviso para a realização de qualquer ação em via pública, devendo ser analisada sob a perspectiva apontada acima. Para o caso de descumprimento da norma, estabelece multa direcionada aos organizadores da manifestação/reunião, sejam eles pessoa física ou jurídica, a ser arbitrada em valor entre trezentos (300,00) e cinquenta mil (50.000,00) UFIR's (Unidade Fiscal de Referência). Já a segunda proposta, nº 372/2015²⁷, fora subscrita por 21 entidades sociais e sindicais e, ampliando um pouco o escopo da discussão, propõe o estabelecimento de diretrizes para a atuação das Polícias Militar (PMPE) e Civil em manifestações de rua, políticas ou sociais, eventos públicos – como jogos de futebol, inclusive torcidas organizadas – e cumprimento de mandados judiciais de manutenção, reintegração de posse e remoções de ocupações. Ambos os projetos já foram objeto de audiência pública, mas ainda não foram deliberados pelo legislativo.

Cabe registrar, como já fora feito acima, que essa discussão ganhou espaço em várias capitais do país, sem, todavia, ser possível a análise nos detalhes de todas as propostas colocadas em tramitação. Tramita nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais de Estados como Rio Grande do Sul (PL estadual nº 283/2013), São Paulo

²⁶ Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=80168FE57BAF9B1403257E430052FCFB>>. Acesso em 13 abr. 2017.

²⁷ O Projeto assinado pelas entidades se preocupa em garantir, nas ações policiais, o respeito aos direitos humanos e a aplicação da não-violência nas manifestações públicas e desocupações. Em meio à doutrina para a atuação policial, a proposta determina a identificação dos policiais, com nome, patente ou cargo na farda, a identificação verbal quando solicitada e a revelação da identidade do comandante da operação a líderes de manifestações e nos meios de comunicação da PMPE. Da mesma forma, propõe a proibição do uso de armas letais, produtos químicos, balas de borracha e armas de baixa letalidade, além de determinar que os agentes armados devam atuar na companhia de mediadores de conflitos desarmados. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=B92ADB1C7B8E7AD603257EA5005EDFA5>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

(PL municipal da cidade de São Paulo nº 675/2013, PL municipal na cidade de Sorocaba nº 0417/2013 e PL estadual nº 50/2014), Alagoas, propostas que, assim como no Rio de Janeiro, restringem o direito constitucional de reunião para proibir o uso de máscaras que dificultem a identificação do cidadão, ainda que o uso da referida máscara seja para a sua própria segurança. Já na capital Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, o PL municipal nº 717/2013, de autoria do vereador Léo Burguês (PSDB/SP), prevê, entre outras alterações, que além de comunicar com 24h de antecedência ao Executivo e ao Batalhão da Polícia Militar, os organizadores devem comunicar também à companhia municipal de trânsito (BHTrans), à Secretaria Regional local e a Guarda Municipal. O comunicado deve indicar os nomes dos organizadores, o trajeto da manifestação, pontos de parada, horário, finalidade e expectativa de público.

Por fim, registra-se que, além dos projetos citados acima, todos com o objetivo de reduzir, limitar ou criminalizar o direito de protesto, transformando-o, cada vez mais, em ato de desobediência, existem alguns projetos de lei vistos como positivos e visam avançar na compreensão do papel democrático das manifestações, sem, especificamente, avançar no sentido de introduzir a desobediência civil no ordenamento.

Ambos os projetos tratam da preocupação com o uso da força e propõem a observância dos direitos humanos na condução das ações orientadas pela Polícia Militar. O projeto de lei 300 de 2013²⁸, de autoria do Senador Lindbergh Farias (PT/RJ), proíbe a utilização de balas de borracha em operações de policiamento em manifestações públicas, além de regular e limitar o uso da força e de outros armamentos de letalidade reduzida nessas operações. Já o Projeto de Lei nº 6500/2013²⁹, de autoria

²⁸ Na justificativa o Senador afirma tratar-se de medida fundamental diante da atuação das polícias na repressão das manifestações ocorridas em junho de 2013. A reação, em diversas ocasiões, se deu através do cometimento de abusos de autoridade que reclamam dos poderes constituídos imediata reação para garantir que as forças de segurança atuem exclusivamente como instância de proteção e garantia das liberdades públicas democráticas e não como aparato meramente repressivo. (BRASIL. Senado federal. Projeto de Lei n. 300, de 2013. *Proíbe a utilização de balas de borracha em operações de policiamento de manifestações públicas; regula e limita o uso da força, e de outros armamentos de letalidade reduzida, nestas operações.* Brasília: Atividade Legislativa, 2013. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113744>>. Acesso em: 13 abr. 2017).

²⁹ Na exposição dos motivos que justificam a apresentação do projeto de lei, o Dep. afirma que não se pode mais tolerar que a segurança pública no Brasil permaneça orientada pela doutrina da segurança nacional oriunda da ditadura civil-militar de 1964-1985 e que, por isso, faz-se necessária a superação do paradigma militarista que tem prevalecido na formação, orientação e legitimação política da atuação das polícias. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 6500, de 2013. Dispõe sobre a aplicação do princípio da não violência e garantia dos direitos humanos no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=595185>>. Acesso em: 13 abr. 2013).

do Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ), toma como base a Resolução aprovada em 18 de junho de 2013 pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), para dispor sobre a aplicação do princípio da não violência e garantia dos direitos humanos no contexto de manifestações e eventos públicos, bem como na execução de mandados judiciais de manutenção e reintegração de posse. O projeto traz princípios e normas concretas que visam estabelecer a não violência, o diálogo e a garantia dos direitos humanos como paradigma para a ação policial durante os protestos e reintegração de posse.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após analisarmos as proposições que têm tramitado com maior peso nas Casas Legislativas, concluímos que são propostas que afastam cada vez mais a desobediência civil do Direito, restringindo o exercício do direito ao protesto e à liberdade de manifestação, consolidados no ordenamento constitucional. Não há qualquer compreensão majoritária no parlamento brasileiro capaz de dar corpo às reflexões sobre o papel democrático da desobediência civil, apesar de ser o próprio parlamento uma vítima dela.

Consideramos, a partir disso, até positiva a ausência de menção expressa da desobediência civil no texto da Constituição Federal, já que, naturalmente, a sua definição implicaria na invisibilização de suas nuances, alheias à formatação, e no esvaziamento do seu conceito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando Antônio. *Movimentos sociais, direito de resistência e normatividade: a resistência civil em conflito com a lei e a ordem nos movimentos de protesto, no âmbito do estado constitucional*. Porto Alegre: Cadernos do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 9, n. 1, p. 2, 2014.

ARENDT, Hannah. *A desobediência civil*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2016.

BUVINICHI, Danitza Passami Rojas. *O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros*”. Rev. Adm. Pública, 48, 20014.

BUZANELLO, José Carlos. *Direito de Resistência Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a sério*. 3. ed. Tradução de Nelson Boeria. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. *Uma questão de princípio*. 2. ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta: El primer derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2007.

GOHN, M. da G. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes, 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia. Entre facticidade e validade*. v. 2. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Fundamentais: triunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra, 2006.

ONG ARTICLE 19. *Nas ruas, nas leis, nos tribunais. Violações ao direito de protesto no Brasil 2015-2016*. Janeiro de 2017.

RAWLS, Jonh. *Um teoria da justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a desobediência civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, Boaventura (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Boaventura de Sousa Santos, organizador. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis, Vozes, 2009.