

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

MATHEUS FELIPE DE CASTRO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

T314

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

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

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

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

DESOBEDIÊNCIA CIVIL: FUNDAMENTOS E APLICAÇÃO NO BRASIL

CIVIL DISOBEDIENCE: FUNDAMENTALS AND APPLICATION IN BRAZIL

Lais Batista Guerra

Resumo

O presente artigo trata da conformação e dos fundamentos da desobediência civil, a fim de verificar sua aplicabilidade no Brasil e se pode ser classificada como um direito fundamental. Buscou-se o estudo da origem da teoria da desobediência civil e dos aspectos relativos ao direito à liberdade e ao fundamento da obrigatoriedade das normas, bem como à concepção de lei injusta, à luz do positivismo jurídico e do jusnaturalismo. Desenvolveu-se, ainda, a análise da questão da participação política e da perda de confiança nas normas em razão de sua politização e do descompromisso com o ideal de justiça, examinando-se, ainda, a possibilidade de qualificação da desobediência civil como direito fundamental e sua compatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Conclui-se, por fim, que a desobediência civil é importante instrumento de participação política e de anulação dos efeitos de normas injustas ou incompatíveis com a Lei Maior ou com os direitos e garantias fundamentais, que exsurge quando os demais mecanismos legal ou constitucionalmente previstos não se revelarem eficazes ou suficientes para essa finalidade. A metodologia utilizada no presente trabalho foi a de pesquisa bibliográfica, com método indutivo e qualitativo, com o auxílio da doutrina, da legislação e de trabalhos científicos.

Palavras-chave: Desobediência civil, Participação política, Lei injusta, Direito fundamental.

Abstract/Resumen/Résumé

This article deals with the formation and the foundations of civil disobedience in order to verify its applicability in Brazil and if it can be classified as a fundamental right. It sought to study the origin of civil disobedience theory and the aspects of the right to freedom and about the foundation of mandatory rules, as well as the idea of unfair law, related to positivism and jusnaturalism. It also develops the analysis of political participation and loss of confidence in standards due to its politicization and lack of commitment to the ideal of justice, verifying also the possibility of qualification of civil disobedience as a fundamental right and its compatibility with Brazilian law. Finally, it concludes that civil disobedience is an important instrument of political participation and of reversing the effects of unfair rules or of that ones which are incompatible with the Constitution or with the fundamental rights and guarantees, which arises when other mechanisms provided by the law or the Constitution are not effective or sufficient for this purpose. The methodology used in this work was literature search, applying inductive and qualitative method, with the aid of the doctrine, legislation, and scientific works.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil disobedience, Political participation, Unfair law, Fundamental right.

Introdução

Ao longo da história, a supremacia da lei, inerente à formação do Estado, sofreu mitigações, tendo em vista que as normas perderam seu prestígio ao desvincular-se da ideia de justiça, passando, em muitos casos, de instrumento de garantia do interesse público a mecanismo destinado à satisfação de interesses de grupos, classes ou partidos.

De acordo com a teoria contratualista, os cidadãos assumiram o compromisso moral de cumprimento das normas emanadas do Estado. No entanto, o fracasso das autoridades públicas quanto à confecção de normas justas e que respeitem a Constituição Federal e os direitos e garantias fundamentais desestabiliza o pacto social.

Nesse contexto, a consciência sobre a injustiça e a iniquidade das normas, bem como o direito e também dever de participação política do cidadão, além dos ideais de liberdade e cidadania, inspirou as reflexões acerca da desobediência civil.

Com efeito, o constitucionalismo moderno e o regime democrático são marcados pela participação popular, direta ou indireta, no exercício do poder, o que perfectibiliza o exercício da cidadania.

O presente trabalho traz algumas reflexões sobre as questões relativas à desobediência civil como instrumento de participação política, a fim de verificar sua aplicabilidade no Brasil e se pode ser qualificado como direito fundamental.

1 Origem da teoria da desobediência civil

A teoria da desobediência civil foi idealizada por Henry David Thoreau, nascido em Concord, no Estado de Massachusetts, em 12 de julho de 1817. O autor americano era poeta e filósofo e ganhou renome após a publicação de suas obras *Desobediência Civil* e *Walden* (Henry David Thoreau, 2014).

Da leitura das referidas obras, verifica-se que Thoreau expressava nítida insatisfação com o contexto histórico vivido nos Estados Unidos à época, especialmente em razão da escravidão e da guerra contra o México.

Thoreau pregava a desobediência civil individual como forma de oposição legítima frente a um estado injusto:

Se a injustiça é parte do inevitável atrito no funcionamento da máquina governamental, que seja assim: talvez ela acabe suavizando-se com o desgaste - certamente a máquina ficará desajustada. Se a injustiça for uma peça dotada de uma mola exclusiva - ou roldana, ou corda, ou manivela -, aí então talvez seja válido julgar se o remédio não será pior do que o mal; mas se ela for de tal natureza que exija que você seja o agente de uma injustiça para outros, digo, então, que se

transgrida a lei. Faça da sua vida um contra-atrito que pare a máquina. O que preciso fazer é cuidar para que de modo algum eu participe das misérias que condeno (THOREAU, 2014, p. 7).

Entendia que o ato de não pagar impostos era uma forma de negar o governo vigente e repudiar sua representação, de por fim a seu vínculo com o Estado. Além disso, deixaria de financiar um Estado injusto, que cometia violências, que financiava a escravidão e a guerra. Tratar-se-ia do que Thoreau chamava “revolução pacífica”.

Na obra desobediência civil, Thoreau conta que deixou de pagar impostos por seis anos e que passou uma noite preso por esse motivo. No entanto, narra a experiência afirmando que não se sentiu confinado, na medida em que era livre por não ter optado por se vincular àquele Estado.

Embora a origem da teoria da desobediência civil seja atribuída a Thoreau, outros pensadores já defendiam, muito antes, o chamado direito de resistência em face das ideias de igualdade humana e soberania popular.

Nesse sentido, Johannes Althusius (apud SARLET, 2008, p. 46) defendia, já no século XVII (1603), que “os homens estariam submetidos à autoridade apenas à medida que tal submissão fosse produto de sua própria vontade e delegação, pregando, ainda, que as liberdades expressas em lei deveriam ser garantidas pelo direito de resistência.”

John Locke, também no século XVII, foi um dos pensadores pioneiros a reconhecer a oponibilidade dos direitos naturais do homem ao próprio Estado, e reconhecia o direito de resistência como direito natural, cujo exercício, todavia, era restrito aos cidadãos

Rousseau, no século XVIII, na obra *Do Contrato Social*, quando tratou do direito do mais forte, defendeu que a obediência somente é devida às autoridades legítimas. Para Rousseau, o direito não decorre da força, sendo as convenções a base da autoridade legítima entre os homens (ROUSSEAU, p. 5).

De outro lado, Thoreau influenciou grandes ativistas políticos e pacifistas dos Séculos XIX e XX, como Leon Tólstoi, Mahatma Ghandi, Martin Luther King e Nelson Mandela.

2 Conceito de desobediência civil

Vários autores tratam da desobediência civil e a apresentam com diferentes nuances. São relevantes e didáticas as definições expostas por Celso Lafer, Norberto Bobbio e, mais atualmente, por Maria Garcia.

Para Lafer (1988, p. 200), a desobediência civil constitui-se em conduta que objetiva a alteração da norma por meio de ato de transgressão público, visando demonstrar a injustiça da

lei. Trata-se do “cumprimento de um dever ético do cidadão”.

No mesmo sentido, Bobbio (1998, p. 335 e 336) apresenta a desobediência civil como uma forma particular de desobediência, que objetiva mostrar publicamente a injustiça da lei para induzir o legislador a mudá-la, caracterizando-se por se tratar de um fenômeno de grupo e marcado pela não-violência.

De outro lado, para Garcia, desobediência civil é:

[...] a forma particular de resistência ou contraposição, ativa ou passiva do cidadão, à lei ou ato de autoridade, quando ofensivos à ordem constitucional ou aos direitos e garantias fundamentais, objetivando a proteção das prerrogativas inerentes à cidadania, pela sua revogação ou anulação (2004, p. 293).

É comum, portanto, a concepção de que a desobediência civil é uma espécie de desobediência ou resistência, qualificada especialmente pela contraposição pública e pacífica à lei considerada injusta, fundada no exercício da cidadania, com vistas à alteração da norma.

3 Do direito à liberdade e da obrigatoriedade das normas

É milenar a ideia de que o homem é um ser gregário e que, por isso, se organiza em sociedade. Para a garantia da existência humana em grupo, é necessária a edição de normas que disponham sobre a convivência e as relações sociais, e que indispensavelmente devem ser obedecidas.

Nesse sentido, a Constituição e a lei constituem garantias dos direitos do homem em sociedade, em especial das liberdades públicas.

Historicamente, há diversas concepções e teorias acerca da ideia de liberdade, divergindo-se, inclusive, quanto a sua efetiva existência em relação ao homem no contexto social.

Garcia (2004, p. 16) defende que a liberdade constitui um bem da existência humana ao qual todos os indivíduos aspiram, conscientemente ou não. O direito à liberdade caracteriza-se como o direito dos direitos, sem o qual os demais perderiam a razão de ser, concepção esta consagrada em documentos seculares como a Magna Carta, o *Bill of Rights* e as Declarações de Direitos.

Segundo Mill (1859, p. 33), a única justificativa legítima para a interferência do homem na liberdade de outrem é a autoproteção, pois a única parte da conduta humana que interessa à sociedade é a que concerne às outras pessoas. Nesse sentido, no que diz respeito ao próprio homem, há independência e a soberania sobre seu próprio corpo e espírito.

A questão da liberdade, como direito essencial para o exercício da cidadania e da soberania popular, é fundamental para a o desenvolvimento das reflexões relativas à desobediência civil.

Do mesmo modo, é relevante a compreensão da relação entre obediência, autoridade e liberdade.

Garcia (2004, p. 43-50) sintetiza o pensamento de Hannah Arendt, no sentido de que a autoridade difere do poder na medida em que, embora a primeira exija obediência, não se confunde com o poder, que pressupõe o uso da força ou da violência.

Nesse contexto, o que difere autoridade de poder é que a primeira tem legitimidade, sendo reconhecida como válida pela sociedade. Em face do poder, o cidadão pode escolher entre obedecer ou se opor. Ante a autoridade, a obediência é um dever e a resistência é ilegal.

Desse modo, há autoridade apenas onde existe legitimidade, de modo que a razão da obediência e da obrigatoriedade das normas passa necessariamente pela legitimidade das leis.

De outro lado, a existência de normas legítimas, ainda que restrinjam algumas condutas, é indispensável para a vida em sociedade e para a garantia da própria liberdade.

Segundo Locke (1994, p. 50), a lei é condição da liberdade: “onde não há lei, não há liberdade”. Para Montesquieu (2000, p. 166), a liberdade política envolve “fazer o que se deve querer”, ou seja, num contexto social, a liberdade corresponde a poder fazer aquilo que a lei permite. Conforme Rousseau (2014, p. 51), a vida em sociedade exige sacrifícios de todos os seus membros, de modo que um não poderia violar o direito do outro. Desse modo, a liberdade não é incompatível com a autoridade.

Como visto, a obediência, sem a necessidade de imposição de força ou violência, exceto em situações excepcionais, está diretamente relacionada à legitimidade do Estado, caracterizada pela verificação de um grau de consenso na sociedade.

Por conseguinte, o direito em um Estado legitimamente constituído tem o condão de obrigar, o que, em última análise, assegura e compatibiliza a liberdade individual diante do interesse coletivo.

4 A lei considerada injusta

A concepção valorativa das normas pressupõe uma breve análise acerca do positivismo jurídico, que parte da distinção entre direito natural e direito positivo, presente desde Platão e Aristóteles.

Ao longo da história, houve diferentes noções acerca do direito positivo e do direito natural, passando pelo pensamento clássico, medieval e jusnaturalista.

Bobbio (1995, p. 22 e 23), sintetiza as características desses dois direitos, apresentando algumas distinções, com base na evolução histórica de suas concepções. Segundo o autor, o direito natural é dotado de universalidade, pois vale em toda parte; é imutável no tempo; é fruto da justa razão, da natureza racional humana; é conhecido através da nossa razão; regula comportamentos bons ou maus por si mesmos; estabelece aquilo que é bom. De outro lado, o direito positivo é definido pela particularidade, pois vale apenas em alguns lugares; é mutável; é posto pelo Estado, como associação de homens livres e reunidos para gozar de seus direitos e buscar utilidade comum; é conhecido através da declaração de vontade alheia (promulgação); regula comportamentos qualificados pela norma, de forma que é justo o foi ordenado e injusto o que é vetado; estabelece aquilo que é útil.

O positivismo jurídico nasce a partir da ideia de que o único direito existente é o positivo, excluindo-se o direito natural da categoria do direito. Essa noção surge com a formação do Estado moderno, que concentra em si todos os poderes, especialmente o de criação das normas (BOBBIO, 1995, p. 26 e 27).

A principal característica do positivismo jurídico é a abordagem do direito como um fato, e não como um valor, sendo, portanto, avalorativo. Desconsidera, portanto, toda qualificação fundada num juízo de valor, como a distinção entre bom e mau, justo e injusto.

Como ressalta Bobbio (1995, p. 136), essa concepção contrapõe o positivismo jurídico ao jusnaturalismo, que sustenta que “deve fazer parte do estudo do direito real também a sua valoração com base no direito ideal, pelo que na definição do direito se deve introduzir uma qualificação, que discrimine o direito tal qual é segundo um critério estabelecido do ponto de vista do direito tal qual deve ser.”

Nesse contexto, o autor distingue os conceitos de validade e valor: a norma jurídica é válida quando faz parte de um ordenamento jurídico real; de outro lado, o valor da norma corresponde a sua qualidade e conformação ao direito ideal, com a justiça. Para os jusnaturalistas, para que a norma seja válida, deve ser valorosa (justa), de forma que nem todo direito existente é válido. Para os juspositivistas, uma norma é justa pelo único fato de ser válida (BOBBIO, 1995, p. 137).

O juspositivismo extremo recebe pesadas críticas por apartar completamente as concepções de direito e de justiça. No entanto, como salienta Bobbio, essa não é a posição típica do positivismo:

Neste, ao contrário, é habitual distinguir e separar nitidamente o conceito de validade daquele de valor (pode, de fato, haver um direito válido que é injusto e um direito justo – por exemplo, o direito natural – que é inválido); ainda não excluindo

a possibilidade de formular um juízo sobre valor do direito, este sustenta que tal juízo se afasta do campo da ciência jurídica. Esta última deve se limitar a formular um juízo de validade do direito, isto é, a assegurar sua existência jurídica. A razão desta posição é clara: a distinção entre juízo de validade e juízo de valor é tão-somente um caso particular (referente ao direito) da distinção entre juízo de fato e juízo de valor. (A proposição: “este direito é justo ou é injusto” tende, ao contrário, a influir sobre o comportamento dos cidadãos – fazendo com que obedeçam ou, respectivamente, desobedeçam ao direito) (BOBBIO, 1995, p. 137 e 138).

A partir do positivismo e da formação do Estado moderno, impera o dever de obediência à lei como obrigação jurídica e moral, fundada no ordenamento e na própria convicção de que a obediência é intrinsecamente boa. No entanto, em que pese as normas frequentemente observem parâmetros morais, nem sempre a lei é necessariamente compatível com a noção de justiça, a qual não pode ser ignorada.

Com efeito, o Estado Democrático de Direito, fundado no bem-estar social e na valorização da justiça, prevista expressamente no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, não prescinde da valoração das normas sob o aspecto do justo e do injusto.

A própria ordem jurídica estabelece referenciais valorativos que inspiram a interpretação e a aplicação das normas e servem à neutralização ou à atenuação dos efeitos de uma norma injusta.

Sob o prisma da participação política dos cidadãos, a valoração da norma quanto ao aspecto da justiça é o principal fundamento do direito de resistência e da desobediência civil, como será analisado.

4 Participação política e desobediência civil

A consciência sobre a injustiça e a iniquidade da norma, bem como o direito e também dever de participação política do cidadão, além dos ideais de liberdade e cidadania, inspirou as reflexões acerca da desobediência civil.

Referindo-se ao pensamento de Hannah Arendt, Garcia (2004, p. 241) menciona que o verdadeiro conteúdo da liberdade não são as conquistas de igualdade, direito de reunião, de petição, ou as liberdades que associamos aos governos constitucionais. Isso constitui produto da libertação, mas não se confunde com o conteúdo da liberdade, que significa participação nas coisas públicas ou admissão ao mundo político.

Como opção política, a liberdade relaciona-se, na esteira do pensamento de Thoreau, ao convencimento ou convicção, e não à “servidão voluntária”.

Embora o homem seja “um ser para a liberdade”, refere Garcia (2004, p. 243), quando em sociedade defronta-se com a autoridade, com o poder do Estado, com a organização

decorrente da coexistência social, com a própria lei.

Uma das características do constitucionalismo moderno e do regime democrático é a participação popular, direta ou indireta, no exercício do poder, o que perfectibiliza o exercício da cidadania. A maneira indireta de participação popular envolve a eleição de representantes (artigo 1º, parágrafo único, CF), os quais, dentre outras coisas atuam no processo legislativo, de modo que se presume que a lei decorre diretamente da soberania popular (artigo 14, CF). A Constituição da República também contempla a iniciativa popular (artigo 14, inciso III, CF).

Modernamente, o Estado de Direito explica a supremacia do princípio da legalidade. No entanto, ao longo da história, as leis perderam o seu prestígio por desvincular-se da ideia de justiça, passando de instrumento de garantia do interesse público a mecanismo destinado à satisfação de interesses de grupos, classes ou partidos.

Como refere Arendt (2013, p. 64), tratando das vicissitudes do sistema político norte-americano na década de 1960 e que, *mutatis mutandis*, não deixam de ressoar em muitas nações nos dias atuais, “sintoma claro da desintegração é uma progressiva erosão da autoridade governamental [...] causada pela incapacidade do governo em funcionar adequadamente, de onde brotam as dúvidas dos cidadãos sobre sua legitimidade.”

Com efeito, as constantes afrontas à Constituição pelo próprio poder público e a politização das leis, que conduziu a sua multiplicação irracional e à instabilidade do Direito, fizeram com que as normas perdessem credibilidade, já que são alteradas facilmente e sem qualquer preocupação com o bem comum e com a justiça (GARCIA, 2004, p. 246).

Garcia (2004, p. 285) trata da perda de confiança nas leis ao longo da história, na medida em que o Parlamento sofreu mudanças significativas em sua estrutura, deixando de haver a representação do povo por pessoas independentes para surgir a vinculação a partidos, desaparecendo a confiança na objetividade e neutralidade dos órgãos legislativos. Também se deve à vulnerabilidade do Legislativo diante da pressão de grupos extraparlamentares, bem como ao aumento da carga de trabalho produzida pela alteração das funções legislativas, o que impede a elaboração da lei com o cuidado necessário para manter a primitiva confiança em seu produto.

Em consequência, em muitos casos as leis acabam não se aproximando da ideia de justiça ou até mesmo se convertendo em instrumento de injustiça.

Segundo Arendt (2013, p. 75 e 83) os cidadãos assumiram o compromisso moral, fundado no contrato social, de cumprir a lei, pois advém de seu próprio consentimento. No entanto, toda promessa é restringida por duas limitações essenciais: o não surgimento de uma circunstância inesperada e a manutenção da reciprocidade inerente a toda promessa. Assim, o

fracasso das autoridades quanto à confecção de leis justas e lédimas configuraria a quebra do compromisso antes entabulado e autorizaria, de outro lado, a desobediência civil.

Destaque-se que, para a autora, a desobediência civil significativa é aquela praticada por um certo número de pessoas com identidade de interesses, e não por um indivíduo apenas, que poderia ser considerado excêntrico. Afirma que os contestadores civis seriam “minorias organizadas, delimitadas mais pela opinião comum do que por interesses comuns, e pela decisão de tomar posição contra a política do governo mesmo tendo razões para supor que ela é apoiada pela maioria.” (ARENDR, 2013, p. 55).

A ideia de Arendt acerca da desobediência civil contrapõe, em certa medida, à de Thoreau, que pregava a desobediência civil “individual” como forma de oposição legítima frente a um estado injusto. No mesmo sentido, defende Garcia que o indivíduo, na qualidade de cidadão, com a garantia das prerrogativas de cidadania, poderia agir individualmente, como partícipe efetivo no exercício da decisão política.

Não obstante, a desobediência civil, ainda que seja classicamente um instrumento de minorias, realmente tem expressão quando praticada por um grupo, sendo improvável a efetividade a frágil desobediência civil individual como forma de mudança da lei ou de preservação ou restauração do ordenamento.

Arendt faz, ainda, importantes distinções acerca da desobediência civil e da desobediência criminosa. A primeira, consiste num ato público de descumprimento da lei, sem violência, em benefício de determinado grupo, que pode servir tanto para mudanças necessárias e desejadas como para a preservação ou restauração dos direitos fundamentais e do equilíbrio dos poderes governamentais. A desobediência criminosa, de outro lado, é a violação clandestina, muitas vezes violenta e motivada por interesses individualistas (ARENDR, 2013, p. 67 a 69).

A desobediência civil não se confunde, ainda, com a revolução, pois o contestador civil aceita a autoridade e a legitimidade geral das leis, enquanto o revolucionário rejeita esse sistema (ARENDR, 2003, p. 70).

Garcia (2004, p. 261 e 262) defende a desobediência civil como forma de participação popular, argumentando a insuficiência dos mecanismos existentes para a proteção da cidadania (expressão máxima do direito à liberdade), bem como a inviabilidade de intervenção direta do cidadão no processo legislativo e no controle de constitucionalidade da lei. Caracteriza-se pelo *non agere* diante da lei ou do ato emanado da autoridade, ou de ação, em desobediência ou de um agir em prol da participação política. Para a autora, “o cumprimento de leis desarrazoadas, injustas, surrealistas por vezes, não é obediência, mas

servidão, degradação e envolve o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana”.

Segundo Bobbio (1998, p. 335 e 336), a desobediência civil é uma forma particular de desobediência, que objetiva mostrar publicamente a injustiça da lei para induzir o legislador a mudá-la, caracterizando-se por se tratar de um fenômeno de grupo e marcado pela não-violência. O autor apresenta três circunstâncias que autorizariam a desobediência: a lei injusta, a lei ilegítima (emanada de autoridade incompetente) e a lei inválida ou inconstitucional. E conclui: “se é verdade que o legislador tem direito à obediência, também é verdade que o cidadão tem o direito de ser governado com sabedoria e com leis estabelecidas”.

Conclui-se, portanto, que a desobediência civil é uma forma de participação política, por meio de resistência ou de contraposição do cidadão à lei considerada injusta ou ofensiva aos direitos e garantias estabelecidos na ordem constitucional, objetivando a alteração da norma ou a restauração do ordenamento anterior.

Por sua vez, o exercício da desobediência civil se reveste das seguintes características: a) trata-se de ato organizado, decorrente da convicção e reflexão de um grupo de cidadãos, ainda que constituam uma minoria; b) ato pacífico, não violento; c) ato público, expresso, em contraposição à violação clandestina da lei; e d) tem por objetivo a alteração da norma ou a restauração do ordenamento anterior, e não a destruição do Estado.

5 Desobediência civil como direito fundamental

A desobediência civil é qualificada por alguns autores como direito fundamental. Para eles, embora se admita a necessidade de restabelecimento do império e da autoridade da lei, bem como as formas previstas no ordenamento jurídico para sua alteração ou exclusão, também se justifica a desobediência civil como direito fundamental do cidadão de intervir nesse processo político.

Nesse sentido, para Garcia (2004, p. 273), a desobediência civil se insere no ordenamento jurídico brasileiro, por força do artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Também encontra fundamento no princípio republicano de governo, no princípio democrático e no princípio da cidadania (artigo 1º, CF). Incluir-se-ia, portanto, no rol dos direitos políticos de acesso à coisa pública e participação na vida política.

No mesmo sentido, Diniz (1997, p. 99) reconhece no artigo 5º, II, da Constituição Federal, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em

virtude de lei, uma garantia implícita à resistência à ilegalidade. Refere, também, ao § 2º do artigo 5º, concluindo que é possível o reconhecimento de outros direitos e garantias para a defesa do cidadão contra a opressão.

Pragmaticamente, a desobediência civil pode consistir na resistência passiva ou em medidas não jurisdicionais, perante o Poder Público, tendentes à revogação ou alteração da lei ou ato de autoridade injustos ou contrários à ordem constitucional ou aos direitos fundamentais. No entanto, a Constituição Federal brasileira não previu o direito de desobediência civil e tampouco criou um Tribunal Constitucional, onde os cidadãos pudessem demandar diretamente.

Isso não significa que a desobediência civil tenha sido proibida. Como refere Arendt (2013, p. 70), a desobediência civil se compatibiliza com o que Maquiavel denominou “espírito das leis”. Não se admite que sejam desprezados os clamores de minorias organizadas, pois a convergência das várias parcelas da sociedade é pré-requisito do governo constitucional. Nesse contexto, as contestações civis comungam do espírito de uma Constituição sensível às minorias e aos perigos do controle desenfreado da maioria.

Apesar disso, é notória a dificuldade de incorporar o exercício da desobediência civil a qualquer ordenamento jurídico. Quando refere ao sistema legal norte-americano, Arendt (2013, p. 88) faz as seguintes considerações:

Embora a desobediência civil seja compatível com o *espírito* das leis norte-americanas, as dificuldades em incorporá-la ao sistema legal norte-americano e justificá-la em termos puramente legais parecem ser proibitivas. Mas estas dificuldades decorrem da natureza da lei em geral e não do espírito especial do sistema legal norte-americano. Obviamente, “a lei não pode justificar a violação da lei”, mesmo que esta violação aspire à prevenção da violação de outra lei.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, garantista, que prevê um extenso rol de direitos fundamentais e ainda estabelece uma cláusula aberta para a inclusão de outros direitos previstos em tratados internacionais, destacando-se os direitos à liberdade, à cidadania, à associação, à participação popular, dentre outros, não é incompatível com o exercício da desobediência civil.

Não obstante, parece contraditório falar em desobediência civil como direito fundamental. A uma, porque, embora se compatibilize com o espírito da Constituição Federal, a desobediência civil pressupõe a admissão passiva pelos contestadores das sanções impostas pela norma, o que significaria dizer que poderia haver uma punição pelo exercício de um direito fundamental. A duas, porque a própria Constituição previu uma série de mecanismos

destinados à aniquilação da lei que contrarie direitos e garantias fundamentais ou a ordem constitucional (o que frequentemente se confunde com a lei injusta sob o aspecto valorativo), como o acesso ao Poder Judiciário e as diversas ações constitucionais (mandado de segurança individual e coletivo, ação popular, ação civil pública, ação direta de inconstitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental, dentre outras).

Assim, sob um Estado Democrático de Direito, regido por uma Constituição garantista e analítica, que prevê diversos mecanismos de controle das leis e atos de autoridade, a desobediência civil deve servir como instrumento de participação política quando os demais mecanismos se revelarem insuficientes ou ineficientes, sob pena de se colocar em risco a própria ordem constitucional.

Nesse sentido, Arendt (2013, p. 68) defendia que:

A desobediência civil aparece quando um número significativo de cidadãos se convence de que, ou os canais normais para mudanças já não funcionam, e que as queixas não serão ouvidas nem terão qualquer efeito, ou então, pelo contrário, o governo está em vias de efetuar mudanças e se envolve e persiste em modos de agir cuja legalidade e constitucionalidade estão expostos a graves dúvidas. [...] Em outras palavras, a desobediência civil pode servir tanto para mudanças necessárias e desejadas, como para a preservação ou restauração necessária e desejada do *status quo* – preservação dos direitos garantidos pela Primeira Emenda ou restauração do equilíbrio dos poderes do governo, ameaçado pelo poder executivo e pelo enorme crescimento do poder federal em detrimento dos direitos dos estados.

Em relação à forma de exercício da desobediência civil, Garcia (2004, p. 298) propõe que poderia ser viabilizado por meio do direito de petição aos órgãos Públicos, destinado à defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, na forma do art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição da República:

Art. 5º [...] *omissis*

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Para a autora, tratar-se-ia de uma atitude do cidadão que, declarando-se em desobediência civil, com fundamento no princípio da cidadania (art. 1º, II; art. 5º, § 2º e inciso XXXIV, *a*, da CF), peticiona ao Poder Público demandando sua exclusão dos efeitos de uma lei ou ato de autoridade, ou a revogação ou alteração, à vista de sua conflitância com a ordem constitucional ou determinado direito ou garantia fundamental. Caso não fosse reconhecida a procedência da petição, o cidadão não estaria sujeito a sanção em razão do descumprimento da norma pelo período de resposta do Poder Público.

Em que pese o direito de petição seja classicamente um instrumento organizado de proteção das liberdades, parece incompatível com a ideia de desobediência civil e de pouca efetividade pressupor a petição ao Poder Público e não admitir a sanção imposta pela lei.

Com efeito, a desobediência civil constitui-se em situação de fato; é exercida por um grupo de pessoas convencidas da injustiça ou incompatibilidade da norma com a ordem constitucional, e independe de qualquer autorização do Poder Público, até porque os contestadores civis admitem a imposição das sanções legais. Reconhece-se, no entanto, que o exercício do direito de petição ao poder público pode servir para dar publicidade à desobediência praticada pelo grupo e aos ideais defendidos.

6 Precedente relacionado à desobediência civil na seara ambiental

As normas ambientais em geral frequentemente estabelecem restrições à utilização dos espaços ambientalmente protegidos e de seus recursos naturais, com vistas a assegurar a sua conservação. É o que ocorre, por exemplo, com as unidades de conservação da natureza, atualmente regulamentadas pela Lei 9.985/2000 e que tem fundamento no art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal.

As unidades de conservação, conforme o artigo 2º, inciso I, da Lei 9.985/2000, são espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Por determinação da própria Constituição Federal, a alteração e a supressão desses espaços territoriais de seus componentes depende de lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (artigo 225, § 1º, III).

As unidades de conservação da natureza, segundo a Lei 9.985/2000, dividem-se em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As primeiras têm por objetivo preservar a natureza e admitem apenas o uso indireto de seus recursos naturais, exceto nos casos previstos em lei. As segundas, por sua vez, têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais (artigo 7º).

Todas as unidades de conservação, em maior ou menor medida, limitam a utilização dos espaços e seus recursos naturais e, em alguns casos, obstam até mesmo a visitação pública e ensejam a desapropriação das áreas envolvidas. Em razão dessas restrições, em geral, são impostas grandes alterações no modo de vida das populações que tradicionalmente ocupam

aquelas localidades, exigindo-se, muitas vezes, que abandonem esses espaços.

Em consequência, as normas que instituem as unidades de conservação são frequentemente consideradas injustas e por vezes acabam sendo descumpridas.

Nesse contexto, Mendes (2009, p. 235) apresenta um caso que qualifica como desobediência civil relacionada à instituição de unidades de conservação da natureza.

Refere-se à instituição do Parque Nacional do Jaú que, desde a sua criação, em 1980, segundo narra a autora, tem problemas fundiários, nele remanesendo moradores que, segundo as normas atualmente vigentes, deveriam ser realocados pelo Poder Público e indenizados pelas benfeitorias construídas (MENDES, 2009, p. 235).

À época da instituição do Parque, vigia a Constituição Federal de 1967, que garantia os direitos à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade (art. 150). No plano infraconstitucional, vigorava Decreto 84.017/1971, que limitava sobremaneira a utilização dos recursos naturais dentro do parque nacional e inviabilizada a permanência das populações tradicionais no local.

Segundo narra a Mendes (2009, p. 256), os ribeirinhos que viviam na comunidade do Jaú, alijados do processo de criação do parque e, na maioria dos casos, sem experiência política, sofreram diversas restrições em seu modo de vida, sob a ameaça e a efetiva aplicação de sanções legalmente previstas em razão do descumprimento da norma e, de forma pública e não violenta, permaneceram no local:

Todas as *cominações penais e civis*, junto às *penalidades cabíveis* passaram a permear o cotidiano destes moradores com a chegada do parque. Melhor dizendo, assombrar o cotidiano daqueles moradores, pois mesmo que o Estado não tenha tido a regularidade suposta para implantar de fato um sistema fiscalizatório na área, suas visitas esporádicas tinham a vantagem de servirem como exemplo, bastante ameaçador, para os outros *infratores*. [...] Um pouco por falta de perspectiva de vida fora do parque, um pouco por perceberem a injustiça de que estavam sendo vítimas, muitos ribeirinhos desobedeceram ao Estado que estava à sua frente, na forma do IBDF, legitimado pelo Decreto nº 84.017 de 1971, impondo à força da lei e do monopólio da coerção física uma nova cosmografia para a área em que viviam. A própria lei representava uma violência neste momento. Uma violência contra a vida e contra a dignidade humana. [...] Sem saber, estes ribeirinhos que resistiram agiram amparados pela Carta Maior, que resguardava o direito à vida e à dignidade humanas e concretizaram o dever de resistir à lei injusta (MENDES, 2009, p. 257).

Assim, impulsionados por uma norma que consideravam injusta por não considerar a existência e o modo de vida das populações tradicionais do Parque Nacional do Jaú, e desprovidos materialmente de mecanismos legal e constitucionalmente previstos para assegurar seus direitos, os ribeirinhos das comunidades do Jaú optaram, ainda que inconscientemente, pela desobediência civil e resistiram publicamente e sem violência para a preservação de seus direitos à vida, à dignidade humana, à moradia e a seu patrimônio

cultural, sofrendo as cominações civis e criminais previstas.

Destaque-se que apenas em 2002, mais de vinte anos após a criação do Parque Nacional do Jaú, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública, em benefício dos ex-moradores e moradores do Parque Nacional do Jaú, contra o IBAMA e a União, objetivando a regularização fundiária do parque, o reassentamento dos moradores e a indenização de moradores e ex-moradores.

O exemplo referido incita à reflexão sobre a imperatividade da norma e de seus efeitos em face dos direitos fundamentais das minorias, notadamente quanto à preservação de sua cultura, de seu modo de vida e do próprio meio ambiente em que vivem, quando os mecanismos para a proteção desses direitos, embora previstos formalmente, são materialmente inacessíveis, seja pela realidade social dessas pessoas, seja pela demora na atuação dos órgãos competentes.

7 Conclusão

Para a garantia da existência humana em grupo, é necessária a edição de normas que disponham sobre a convivência e as relações sociais, e que indispensavelmente devem ser obedecidas. Nesse sentido, a Constituição e a lei constituem garantias dos direitos do homem em sociedade, em especial das liberdades públicas.

No entanto, a obediência e a obrigatoriedade das normas passam necessariamente pela legitimidade das leis. Com efeito, o direito, em um Estado legitimamente constituído, tem o condão de obrigar, o que, em última análise, assegura e compatibiliza a liberdade individual diante do interesse coletivo.

Nesse contexto, a partir do positivismo e da formação do Estado moderno, impera o dever de obediência à lei como obrigação jurídica e moral, fundada no ordenamento e na própria convicção dos cidadãos. No entanto, em que pese as normas frequentemente observem parâmetros morais, nem sempre a lei é necessariamente compatível com a noção de justiça.

Ao longo da história, as leis perderam o seu prestígio por desvincular-se da ideia de justiça, passando de instrumento de garantia do interesse público a mecanismo destinado à satisfação de interesses de grupos, classes ou partidos. A autoridade governamental passou a ser questionada diante da incapacidade do governo em funcionar adequadamente.

Assim, conquanto segundo a teoria contratualista os cidadãos tenham assumido o compromisso moral, fundado no contrato social, de cumprir a lei, essa promessa acaba sendo restringida em função do fracasso das autoridades quanto à confecção de leis justas, o que

configuraria a quebra do compromisso antes entabulado e autorizaria, de outro lado, a desobediência civil.

A desobediência civil é uma forma de participação política, por meio de resistência ou de contraposição de um grupo à lei considerada injusta ou ofensiva aos direitos e garantias estabelecidos na ordem constitucional, objetivando a alteração da norma ou a restauração do ordenamento anterior. Trata-se de ato público, organizado e não violento, decorrente da convicção e reflexão de um grupo, ainda que constitua uma minoria.

Não obstante, é contraditório considerar a desobediência civil como direito fundamental, uma vez que ela pressupõe a admissão passiva pelos contestadores das sanções impostas pela norma, o que significaria dizer que poderia haver uma punição pelo exercício de um direito fundamental.

Conclui-se que a desobediência civil pode ser considerada como instrumento de participação política e de anulação dos efeitos de normas injustas ou incompatíveis com a Constituição da República ou com os direitos e garantias fundamentais, que exsurge quando os demais mecanismos legal ou constitucionalmente previstos não se revelarem eficazes ou suficientes para essa finalidade. Embora não seja propriamente um direito fundamental, compatibiliza-se com o espírito da Constituição Federal de 1988 e serve como importante instrumento de preservação dos direitos das minorias.

Referências bibliográficas

- ARENDDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva 2013.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- _____. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 1995.
- BRASIL. **Lei Ordinária 9.985**. Brasília: Congresso Nacional, 2000.
- _____. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Congresso Nacional, 1967.
- _____. **Constituição da República Federativa**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- Fenômeno dos rios voadores**. Expedição Rios Voadores. Disponível em: <<http://riosvoadores.com.br/o-projeto/fenomeno-dos-rios-voadores>>. Acesso em 29 nov 2014.
- FRIZON, Nelson. **A fundamentação da desobediência civil em “uma teoria da justiça” de**

John Rawls. 2009. (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina.

GARCIA, Maria. **Desobediência civil - Direito fundamental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GAZOLA, Patricia Marques. **A norma injusta no Estado Democrático de Direito.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1145, 20 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8833>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

Henry David Thoreau. The Biography. Disponível em: <www.biography.com/people/henry-david-thoreau-9506784>. Acesso em 21 set 2014.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos.** São Paulo: Cia. Das Letras, 1988.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil.** Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MENDES, Ana Beatriz Viana. **Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre Justiça.** 2009. (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MILL, Stuart. **Sobre a liberdade.** 1859. Disponível em <<https://direitasja.files.wordpress.com/2013/09/mill-john-stuart-ensaio-sobre-a-liberdade.pdf>>. Acesso em 1 dez. 2014.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NASCIMENTO, Ítalo Klinger Rodrigues do. **A desobediência civil em face da lei ambiental injusta em unidades de conservação.** Direito ambiental II - Coleção Conpedi/Unicuritiba, Curitiba, p. 142-157, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** Editora Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.doselect_action=&co_obra=2244>. Acesso em 24 set. de 2014>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

THOREAU, Henry David. **A desobediência civil.** Editora CultVox. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.doselect_action=&co_obra=2249>. Acesso em 24 de setembro de 2014>.