

OCUPAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS PELOS MOVIMENTOS DOS “SEM-TETO” E A DESOBEDEIÊNCIA CIVIL: REFLEXÃO SOBRE O DIREITO À MORADIA À LUZ DO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

OCCUPANCY OF PUBLIC BUILDINGS PROMOTED BY MEMBERS OF THE "NON-CEILING" AND CIVIL DISOBEDIENCE: REFLECTION ON THE RIGHT TO DWELLING IN THE LIGHT OF THE PARADIGM OF THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Hellen Nicácio de Araújo<sup>1</sup>

Alexandre de Castro Coura<sup>2</sup>

**Resumo**

No presente artigo analisamos as ocupações de prédios públicos promovidas pelos integrantes dos movimentos dos “sem-teto”, buscando compreender se estes atos podem ser identificados como atos de Desobediência Civil e, em caso positivo, se podem ser compreendidos como estratégia não persuasiva, nos termos propostos na Teoria Operacional de Dworkin. Para tanto, realizamos análise sobre o direito fundamental à moradia no Brasil, sob o aspecto legal, apresentando dados estatísticos sobre o déficit habitacional no país. Posteriormente, abordamos o contexto histórico-conceitual sobre a Desobediência Civil e sobre os principais pontos da Teoria Operacional de Dworkin. Concluimos que as ocupações de prédios públicos pelos integrantes dos movimentos dos “sem-teto” são manifestações da Desobediência Civil que se efetivam por meio de estratégia não persuasiva intimidatória cujo objetivo é elevar o custo para o Estado da manutenção de sua inércia em cumprir com seu dever constitucional de efetivação do direito fundamental de moradias para as pessoas de baixa renda.

**Palavras-chave:** Ocupações. “sem-teto”. Desobediência Civil. Teoria Operacional. Dworkin.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV/ES. E-mail: hbnicacio@gmail.com

<sup>2</sup> Pós-doutorado como visiting scholar na American University e visiting foreign judicial fellow no Centro Judiciário Federal em Washington D.C. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ex-professor Adjunto de Direito material e processual penal da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Professor de Teoria dos Direitos Fundamentais no Programa de Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). E-mail: acastrocoura@gmail.com

**Abstract**

This article analyzes the occupancy of public buildings promoted by members of the "homeless" movements, seeking to comprise if these acts can be identified as of civil disobedience, if so, if they can be understood in the concept of non-persuasive strategy, according to the terms proposed in Dworkin's Operational Theory. For that, we carried out an analysis of the fundamental right to housing in Brazil, under the legal aspect, presenting statistical data on the housing deficit in the country. Later, a historical-conceptual approach was taken on civil disobedience and on the main points of Dworkin's Operational Theory, which are fully applicable to analyze the acts. We conclude that the occupations of public buildings by members of the "homeless" movements are manifestations of civil disobedience that are carried out through a non-persuasive intimidating strategy whose objective is to raise the cost to the State of maintaining its inertia in complying with its Constitutional duty to enforce the fundamental right of housing for the poor.

**Keywords:** Occupations. Homeless. Civil disobedience. Dworkin's Operacional Theory.

## INTRODUÇÃO

Recorrentemente são divulgadas pela imprensa nacional, várias ocupações de prédios públicos e privados por integrantes dos movimentos sociais dos “sem-teto”, que reivindicam o acesso ao direito à moradia para a população de baixa renda (CAMARGO, 2017; FERREIRA, 2017).

Nestes episódios muitas pessoas arriscam suas vidas e os poucos bens que possuem, ocupando imóveis, via de regra abandonados, com o objetivo de chamar a atenção para o problema do déficit habitacional e lutar pelo direito de moradia digna, que é constitucionalmente reconhecido, mas que vem sendo flagrantemente ignorado pelos poderes públicos no Brasil.

Entretanto, ao promoverem estas ocupações, esbarram no dever geral de respeito à propriedade alheia, sendo alvos de mandados de reintegração de posse, que os “expulsam” dos locais, muitas vezes com extrema violência, agravando uma situação social que já bastante complexa.

Assim, buscou-se analisar nessa investigação se os atos de ocupação de prédios públicos pelo movimento dos “sem-teto” podem ser considerados como atos de Desobediência Civil.

E, em caso positivo, se podem ser compreendidos no conceito de estratégia não persuasiva, nos termos propostos por Ronald Dworkin, em sua Teoria Operacional da Desobediência Civil, considerando a importância dos atos de resistência popular para a definição de uma democracia viva, consubstanciada na participação dos cidadãos, denunciando, estabelecendo debates e até embates, em torno de normas ou decisões políticas que consideram injustas e inconstitucionais.

Esse artigo está organizado de forma a apresentar o tema do Direito Fundamental à moradia, na perspectiva do aparato normativo, considerando-se a realidade do déficit habitacional existente no país comprovado estatisticamente.

O instituto da Desobediência Civil foi apresentado, em seus aspectos históricos e conceituais, com vistas a permitir uma melhor compreensão da Teoria da Operacional da Desobediência Civil proposta por Dworkin (2000, p. 153/171).

A aplicação da teoria em tela ao caso das invasões de prédios públicos pelo movimento dos “sem-teto”, que reivindica o direito à moradia digna, foi realizada em uma perspectiva dialética crítica, a partir de um exaustivo rastreamento bibliográfico e documental, bem como em dados estatísticos.

## A MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA

O direito de moradia é uma necessidade vital do ser humano que, desde tempos remotos, busca abrigar-se das intemperes da natureza e dos predadores.

Ultrapassado este estágio inicial, este espaço ganhou outras finalidades como a proteção da individualidade e da intimidade, revelando-se atualmente como um direito fundamental, desdobramento natural da dignidade humana.

Neste sentido, afirma Sarlet (2010, p.15) que sem um lugar adequado para viver com sua família em condições mínimas de saúde e bem-estar, o indivíduo não terá assegurada a sua dignidade e, a depender das circunstâncias, nem mesmo seu direito à sobrevivência, não sendo por outra razão que o direito à moradia integra o rol dos direitos de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida.

A moradia foi reconhecida como Direito Humano em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, passando a constar em vários Tratados e Convenções Internacionais tais como: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, na Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965, na Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a mulher de 1979, na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 e na Agenda 21 sobre o meio ambiente e Desenvolvimento de 1992.

No Brasil, o direito à moradia não constou expressamente do rol dos direitos fundamentais originários, sendo introduzido por meio da Emenda Constitucional n.º 26 de 2000.

Contudo, mesmo antes da promulgação da referida emenda, o direito à moradia já era protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que compõe o princípio da dignidade

humana, além de ser expressamente previsto no rol de direitos humanos estabelecidos em âmbito internacional, do qual o Brasil é signatário (BRASIL, 1992).

Assim, com a Emenda n.º 26/2000, o direito à moradia passou a integrar expressamente os direitos sociais, cuja finalidade é assegurar à população, principalmente aos hipossuficientes, condições de vida digna, visando à concretização do princípio da isonomia e da igualdade social consagrados como fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Ainda nesta senda, em 2001 foi editada a Lei 10.257/01– Estatuto da Cidade que estabelece instrumentos da Política Urbana e Interesse Social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Contudo, apesar dos avanços da legislação sobre o direito à moradia, isto não se traduziu em melhorias efetivas das condições de habitação da população brasileira, principalmente a mais pobre, que reside em condições precárias e sem acesso aos serviços básicos como: saneamento, eletricidade e a água potável.

Segundo dados divulgados pela Fundação João Pinheiro (2016, p. 29-30) que utiliza critérios como habitações precárias, coabitação familiar forçada, valor excessivo do aluguel e alta densidade, em 2013 o déficit habitacional estimado no Brasil correspondia a 5.846 milhões de domicílios, dos quais 5.010 milhões, ou seja, 85,7% estavam localizados nas áreas urbanas. Em 2014, houve um aumento no déficit habitacional, perfazendo um total de 6.068 milhões de unidades, sendo que 5.124 milhões referem-se à ausência de moradias nas cidades. A região Sudeste possui o maior déficit habitacional do país com 40% do total.

Os dados acima mostram que o déficit de moradia no Brasil é muito alto, mas, principalmente, põem em relevo sua face cruel porque atingem diretamente a camada mais pobre da população que vive nas cidades, que, sem uma política pública definida e efetivada, acaba comprometendo boa parte da sua renda com o pagamento de aluguel, além daqueles que não conseguem sequer arcar com este custo e são obrigados a viver nas ruas.

Assim, diante deste flagrante problema social, alguns grupos têm se organizado no sentido de promover ações visando à satisfação desta necessidade fundamental, inclusive mediante a invasão e ocupação de imóveis, geralmente abandonados, sejam públicos ou privados.

Ressalte-se, que estas ocupações violariam, em tese, o direito de propriedade dos particulares e do próprio Estado. Entretanto, apesar da proteção conferida a ele, não se trata de um direito absoluto e ilimitado, uma vez que a própria Constituição Federal estabelece que a

propriedade deverá atender a sua função social, criando, assim um dever de utilização para o seu proprietário, inclusive para o Poder Público.

Como aponta Di Pietro (2006, p. 2) apesar do princípio da função social da propriedade pública não ter sido estabelecido de forma clara na Constituição Federal, ele pode ser estabelecido por meio das diretrizes impostas pela Lex Magna.

Segundo a referida autora, o dever de utilização não é incompatível com a propriedade pública, uma vez que esta tem uma finalidade que lhe é inerente, ou seja, de servir ao interesse público, podendo ser ampliada para atingir os objetivos constitucionais voltados para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da garantia de bem-estar de seus habitantes.

Neste sentido, diante do descumprimento contumaz da função social da propriedade por parte de particulares e do Estado e da necessidade fundamental de moradia dos cidadãos em condição de miserabilidade, seria constitucionalmente adequado retirar essas pessoas que ocupam prédios abandonados? Até que ponto esta ação pode ser compreendida como esbulho?

A par destes questionamentos, cumpri-nos asseverar que essas ocupações, não tem apenas o caráter do estabelecimento de um local de moradia para aquelas pessoas, mas também servem como forma de ação política coletiva contra a violação de um direito que, apesar de constitucionalmente consagrado, não vem sendo efetivado pela ausência de políticas públicas de habitação para as pessoas com menor poder aquisitivo.

Santos *et al* (2014, p. 718) aduzem que na luta pelo acesso à moradia, empreendida pelos participantes do movimento dos “sem-teto” deve ser destacado o fato de que a incorporação pelo Estado de demandas originárias dos movimentos sociais, não assegura a sua concretização, fazendo com que nos deparemos com ações que buscam transformar a realidade. Assim, “conversão de ‘invasão’ em uma ‘ocupação’”, nos situa no campo da luta pela efetivação desse direito e, por conseguinte, na construção de estratégias que visam garantir a sobrevivência e possibilitar o acesso à moradia a uma parcela da população que não tem a condições de adquiri-la no mercado formal.

Neste sentido, esses grupos organizados têm promovido atos de protestos, mediante ocupações de imóveis principalmente públicos visando expor o problema do déficit habitacional e forçar a sociedade e o governo a discuti-lo, repensando o custo da manutenção desta inação do Estado em cumprir o seu dever constitucional, sendo estes atos estratégias de luta para a efetivação do direito fundamental à moradia.

## A DESOBEDIÊNCIA CIVIL

Nas sociedades modernas o cidadão perdeu espaço no processo democrático, principalmente porque os instrumentos mais influentes na condução da sociedade estão centrados nas mãos dos Poderes do Estado.

Mesmo atualmente, em tempos de internet, redes sociais e da ampliação dos instrumentos de participação social nas decisões políticas, como por exemplo, as audiências públicas, ainda é muito marcante a diferença entre o poder de influência dos cidadãos e a exercida pelos meios ordinários de decisão, seja na elaboração de leis seja na definição de políticas públicas, o que acaba por tensionar a relação entre a população e os governos.

Neste contexto se coloca a Desobediência Civil, como uma alternativa, um meio diverso do processo político ordinário pelo qual os cidadãos podem expressar a sua insatisfação com as decisões do governo, defender seus interesses e direitos, e, inclusive, realizar o controle de constitucionalidade dos atos do poder público.

O termo Desobediência Civil foi cunhado pelo escritor norte-americano Henry Thoreau, que foi preso ao se negar a pagar impostos que, no seu entendimento, serviam para financiar uma guerra que os Estados Unidos travavam com o México, no final do século XIX (COSTA, 2000, p. 25).

Thoreau defendia que a Desobediência Civil seria a única alternativa a ser adotada diante de leis e atos governamentais injustos ou contrários aos princípios morais do indivíduo, uma vez que o caráter opressivo da lei não seria atenuado pelos processos legislativos regidos pela regra da maioria, pois o motivo pelo qual se permite à maioria governar encontra-se baseado tão somente em sua maior força física e não na melhor compreensão ou virtude moral, devendo o cidadão obediência apenas ao que considere correto. Sendo assim um dever do cidadão transgredir a norma que viole sua consciência, mesmo que seu ato implique em punição, aprisionamento, o qual deveria ser encarado como evento importante para mobilização da opinião pública (COSTA, 2000, p. 26).

Assim, neste momento a Desobediência Civil seria um ato individual, praticado pelo cidadão como forma de exercício da sua consciência, portanto, um dever moral diante de leis e atos governamentais injustos.

Essa construção teórica influenciou grandes movimentos no mundo, como a luta de Mohandas Karamachad Gandhi pela independência da Índia. Entretanto, diversamente de Thoreau, Gandhi defendia a Desobediência Civil como ação coletiva, que ganha relevo e tende ao sucesso na medida em que engloba um número expressivo de pessoas, sendo a utilização de protestos não-violentos diferencial do movimento indiano (BOBBIO, 2014, p. 66; LUCAS, 2014, p.118/119).

Essas mesmas técnicas de manifestações pacíficas foram utilizadas por Martin Luther King que se valeu delas em favor do reconhecimento dos Direitos Civis da população negra dos Estados Unidos nas décadas de 50 e 60 do século passado. Esta época foi marcada pela segregação racial em ambientes públicos (escolas, hospitais e restaurantes). Luther King sustentava que o Poder Judiciário não poderia ou não tinha interesse de promover as mudanças necessárias para por fim a segregação racial, sendo necessária a organização e participação da sociedade civil na luta pelo reconhecimento dos direitos da população afro-americana (LUCAS, 2014, p.119).

Outro movimento que merece destaque foi o realizado pelas sufragistas inglesas. Como aponta Abreu (2002, p. 463/464) em um primeiro momento, as sufragistas adotaram métodos pacíficos, promovendo manifestações públicas, editando manifestos e enviando petições ao Parlamento e ao governo para que lhes fosse assegurado o direito de votar. Contudo, diante da obstinação do governo contra a pretensão das sufragistas, a partir de 1903, elas, lideradas por Emmeline Pankrust, resolveram mudar de estratégia, empregando táticas violentas, como o vandalismo e destruição de prédios privados e públicos, o que levou à prisão várias representantes desse movimento.

Todavia, a partir do momento em que as sufragistas mudaram a forma de luta é que a sua campanha pelo direito de voto feminino começou a ser levada a sério pelas autoridades e pela imprensa na Inglaterra, o que culminou com a aprovação pelo Parlamento inglês da lei que reconheceu esse direito às mulheres em 1918.

Como visto até aqui, a Desobediência Civil está ligada a ideia de resistência, mas com ela não se confunde, tratando-se de instrumentos jurídicos com finalidades diversas.

O direito de resistência compreende todo comportamento humano individual ou de grupo que por razões políticas, jurídicas ou morais rompe com a ordem constituída, pondo em crise todo o sistema legal e de governo, através de gestos qualificados que indicam o enfrentamento, podendo chegar até à revolução (BOBBIO, 2014, p. 61; SPARAPANI, 2011, p. 22; BUZZANELLO, 2001, p. 16).

Já a Desobediência Civil não objetiva romper com a ordem constituída, mas apenas neutraliza-la, põ-la em dificuldade, tornando mais difícil ou mesmo impossível a obtenção da finalidade visada pelo Estado (BOBBIO, 2014, p. 67).

Como observa Dworkin (2000, p. 155), a Desobediência Civil envolve aqueles que não desafiam a autoridade de maneira fundamental, não buscam a ruptura ou a reorganização constitucional básica, ao contrário, aceitam a legitimidade do governo e agem, mais para confirmar do que para contestar seu dever de cidadão.

Para nós, a Desobediência Civil é um instrumento democrático, explícito ou não no ordenamento jurídico, pelo qual um grupo de cidadãos se opõe, passiva ou ativamente, a determinado ato ou política de governo que viole seus direitos fundamentais, reafirmando seu compromisso com a efetividade da Constituição e dos princípios dela decorrentes.

Assim, não é todo e qualquer ato coletivo que deve ser compreendido no conceito de Desobediência Civil, sendo necessário conter os alguns elementos caracterizadores.

Neste sentido, a primeira questão sobre a qual nos debruçamos se refere à publicidade do ato.

A Desobediência Civil tem como um de seus objetivos chamar a atenção da sociedade para ilegalidade ou injustiça de determinada política estatal e, para alcançar esta finalidade, o ato precisa ser realizado na esfera pública, preferencialmente, contando com grande divulgação por meio da imprensa, para que os desobedientes possam expor à comunidade suas razões, fundamentos e intenções visando angariar a simpatia e a adesão do maior número de pessoas para a causa defendida.

Adotando entendimento divergente Dworkin (2000, p.169) defende que nem todos os atos de Desobediência Civil precisam ser públicos, alguns podendo, inclusive, alcançar melhor os seus objetivos se permanecerem em segredo. Neste sentido, exemplifica o autor com o caso daquele que para atender a sua consciência, recusa-se dissimuladamente a entregar às autoridades um escravo fugitivo que chega a sua porta, por achar injusta a Lei da Escavidão.

Outra característica fundamental da Desobediência Civil é ser um ato político, voltado à esfera coletiva da comunidade. Os desobedientes, diante das insuficiências da democracia representativa, e muitas vezes, da ausência de representatividade, opõem-se a atos normativos ou de governo, buscando influenciar no processo de tomada de decisão, forçando a alteração ou extinção o ato que reputam injusto ou ilegal.

Arendt (2006, p. 433) reconhece na Desobediência Civil a reafirmação da obrigação político-jurídica que pode regenerar a faculdade de agir e de participar do processo de tomada

de decisões políticas, impedindo a degradação do sistema jurídico e a corrosão do poder político.

Para Dworkin (2000, p. 160), apesar de também se tratar de ato de oposição à política ou lei, a Desobediência Civil pode não ter o objetivo direto de alterá-las, mas, apenas, de impedir que o cidadão aja violentando a sua própria consciência.

Por outro lado, como a Desobediência Civil é utilizada para questionar as decisões do Estado, sua potência funda-se na união dos indivíduos, no coletivo, na ação de grupo, para chamar a atenção tanto da sociedade quanto do governo no sentido de alterar a lei ou a política, tendo também efeitos sobre a coletividade. Essa orientação é defendida por Arendt (2006, p. 87) e Bobbio (2014, p. 65).

Em sentido oposto, Dworkin (2000, p. 157) assevera que a Desobediência Civil pode assumir o caráter de ato coletivo, mas também individual, mormente quando o cidadão age para não violar a sua própria consciência.

Quanto à forma, os atos de Desobediência Civil podem variar entre pacíficos e violentos, havendo grande divergência entre os autores que tratam nesta temática.

Segundo Bobbio (2014, p. 66) a ação violenta descaracteriza a defesa da cidadania, sendo a condição de cidadão o elemento que identifica a desobediência como ato “civil”.

Para este autor, ao se tomar consciência do fato de que o uso de certos meios prejudica a obtenção do fim almejado, o emprego de meios não violentos torna-se politicamente mais produtivo, pois somente uma sociedade que nasce da não-violência poderá dispensar a violência para se conservar. Ademais, diante da violência institucionalizada, a prática da não-violência é, possivelmente, a única forma de pressão que poderia, em última instância, modificar as relações de poder (BOBBIO, 2014, p. 66/67).

Arendt (2006, p. 73) segue na mesma orientação, afirmando que os meios violentos são inadequados porque levam à destruição do poder e da autoridade, não sendo este o objetivo dos desobedientes, ao contrário, não há intenção de romper com a ordem jurídica, mas de viabilizar meios para influenciar na tomada de decisões políticas no exercício da democracia.

O poder e violência estariam em lados opostos, repelindo-se mutuamente. O primeiro se define pela possibilidade de ação conjunta e harmônica dos indivíduos, não tendo em si a finalidade de dominação, própria da violência que tende a multiplicar a potência individual em detrimento do grupo social (ARENDR, 2000, p. 36).

Ademais, não podemos desconsiderar que a manifestação pacífica é também uma estratégia que atrai a empatia da população, fazendo com que fique em evidência a dignidade e

justeza das reivindicações dos desobedientes, como aconteceu com Gandhi e Luther King, que atraíram a simpatia da sociedade para a defesa de seus interesses.

Entretanto, também não se pode descartar completamente a possibilidade da utilização de atos violentos quando as estratégias pacíficas não se mostrarem eficazes. Contudo, a violência só pode ser admitida se for praticada contra a propriedade, jamais contra as pessoas sob pena de perder o seu caráter civil e sua legitimidade social.

Independentemente da forma que o ato pode tomar, pacífica ou violenta, a Desobediência Civil, como o próprio nome indica, implicaria no descumprimento, oposição ou violação de determinada política ou ato, ou seja, conceitualmente é apontada como um ato ilegal.

Entretanto, em sentido oposto, defendemos, juntamente com Arendt<sup>3</sup> (2006, p. 70), Dworkin (2002, p. 328; 2000, p. 171), Garcia (2003; p. 20) e Monteiro (2003, p.74) que a Desobediência Civil é um direito fundamental, manifestação do *status activo civitatis* e da Democracia, sendo, portanto, incompatível com a condição de ilegalidade.

Especificamente no caso brasileiro, a Constituição Federal não elencou de forma taxativa os direitos e garantias fundamentais, admitindo a existência de outros, ainda que não expressos, mas decorrentes dos princípios e do regime por ela adotados.

Assim, apesar de não haver expressa menção no texto Constitucional, a Desobediência Civil está inserida no conteúdo semântico dos princípios constitucionais da cidadania e da soberania popular. Ambos os princípios conferem aos cidadãos o direito de participar das decisões públicas, bem como o reconhecimento de sua titularidade em relação ao poder e à coisa pública, sendo a Desobediência Civil uma consequência destas prerrogativas uma vez que se constitui em um meio de protesto contra ato de autoridade ou lei que viole os direitos e garantias fundamentais ou à ordem constitucional, não sendo assim, um mecanismo estranho ao ordenamento jurídico, mas integrante desta mesma ordem (GARCIA,1994, p. 260).

A partir desta ótica, a compreensão de que a Desobediência Civil é ato ilegal, retira do ordenamento jurídico a capacidade dos cidadãos de se oporem aos atos estatais violadores de seus direitos fundamentais, o que nos parece um contrassenso.

A República Federativa do Brasil adotou como princípio fundamental o regime democrático, onde todo o poder emana do povo, tendo o cidadão o direito/dever de interferir

---

<sup>3</sup> Arent defende que a desobediência, por ser um instrumento da cidadania, deve ser expressamente previsto na Constituição, como ocorre na Constituição Portuguesa e Alemã, sendo que esta posição não é acolhida pelos demais autores indicados acima.

nas decisões políticas do país, seja por meio da escolha de determinado projeto político, através do processo eleitoral ou diretamente, por meio de manifestações públicas, inclusive a Desobediência Civil, principalmente diante da violação de direitos fundamentais.

Neste sentido, imposição de punição da Desobediência Civil representa um grave impedimento de que o cidadão exerça o seu papel social primordial, esvaziando o próprio conceito de cidadania, ou seja, se o cidadão é alijado de instrumentos de defesa da Constituição e, especialmente, dos direitos fundamentais, a própria cidadania seria enfraquecida e a democracia perderia a capacidade de se concretizar.

### TEORIA OPERACIONAL DA DESOBEDIÊNCIA CIVIL DE DWORKIN

Segundo Dworkin (2000, p. 155/156) todos concordam que, em uma democracia, os cidadãos tem o dever moral de obedecer a todas as leis, mesmo que desejem que algumas delas sejam alteradas. Contudo, este dever não pode ser absoluto, porque mesmo em uma sociedade justa podem ser produzidas normas e políticas injustas, que firam direitos individuais fundamentais. Assim, se houver conflito entre obedecer à lei ou a sua consciência, o cidadão deve fazer o que julgar correto.

Isto porque, para Dworkin (2002, p. 298) os direitos são trunfos do cidadão contra o governo e contra as maiorias, uma vez que os objetivos sociais só se legitimam na medida em que respeitem os direitos individuais, que não podem ser negados quando não há uma justificativa suficiente, mesmo diante do interesse da maioria.

Assim, o cidadão tem o direito/dever de promover a interpretação sobre a constitucionalidade das leis e decisões de governo, ultrapassando o limite da exclusividade do Judiciário, prestigiando a participação popular na construção de significados.

A partir destas premissas, Dworkin procurar saber qual seria a medida a ser adotada quando uma lei ou decisão política for considerada violadora dos direitos fundamentais, portanto inválida, a partir das convicções pessoais dos indivíduos, e, por conseguinte, qual o comportamento a ser adotado pelo Estado nessas circunstâncias.

Para o mencionado autor os indivíduos podem discordar sobre questões muito sérias de moralidade e estratégias políticas, não porque sejam bons ou maus, mas porque são livres para duvidar e divergir sobre interpretações de questões morais que constituem o Direito e as decisões estatais, sendo essas manifestações o exercício próprio da cidadania (DWORKIN, 2000, p 155/156).

Desta forma, propõe-se a desenvolver uma teoria para a desobediência cível - Teoria Operacional da Desobediência Civil - que responda o que as pessoas devem fazer quando haja discordância substantiva quanto à prudência ou justiça de uma lei ou ato que imposto pelo Estado, partindo dos seguintes questionamentos: 1) O que é a coisa certa a fazer para os que acreditam que uma decisão política é, em certo sentido, errada ou imoral; e 2) como o governo deve reagir se as pessoas violam a lei quando, dadas as suas convicções, pensam que isso é a coisa correta a fazer, mas a maioria que o governo representa acha que a lei é bem fundada? (DWORKIN, 2000, p. 156).

Dworkin acredita que a resposta à primeira pergunta dependerá das circunstâncias que motivam o ato de desobediência, posto que nem todos os atos desta natureza apresentam os mesmos motivos e circunstâncias, propondo três modalidades de Desobediência Civil.

A primeira é denominada de Desobediência Civil baseada na integridade. Nesta modalidade o ato estatal exige que os indivíduos façam o que sua consciência absolutamente proíbe, como por exemplo, o caso do pacifista convocado a lutar em guerra. Trata-se de uma medida de defesa pessoal, que não pode esperar por manifestações institucionais sob pena significar a violação definitiva das convicções do cidadão. Para o autor, nestes casos, quase todos concordariam que é correto violar a lei quando ela impõe obrigações que agridem a consciência das pessoas de forma absoluta (DWORKIN, 2000, p. 157).

Na Desobediência Civil baseada na integridade não se apresentam os elementos característicos da publicidade e da coletividade, uma vez que se refere à questão eminentemente pessoal, nem tampouco o recurso da violência, pois “se a consciência de uma pessoa não lhe permite obedecer à lei, tampouco deve permitir que mate ou fira pessoas inocentes” (DWORKIN, 2000, p. 159).

O segundo tipo é a Desobediência baseada na justiça cujo objetivo é opor-se a uma política considerada injusta visando alterá-la.

Trata-se de uma postura estratégica e instrumental que tem por objetivo o desmantelamento da política considerada imoral e injusta, fundada na opressão da minoria pelo interesse da maioria. Para tanto, ela pode se valer de estratégias persuasivas e não persuasivas.

Segundo Dworkin (2000, p. 161), as estratégias persuasivas objetivam forçar a maioria a ouvir os argumentos dos desobedientes contra uma determinada política, na expectativa de que fazê-la mudar de ideia sobre o ato reputado injusto ou imoral. Já as estratégias não persuasivas não têm como objetivo alterar a posição da maioria, mas elevar o custo da política adotada de forma que ele se torne inaceitavelmente elevado.

Neste caso, exaurido o processo político normal ou em situações extremadas, pouco favoráveis para o diálogo político e diante da intransigência do governo, podem ser utilizadas as estratégias não persuasivas de intimidação como bloqueio de estradas, ocupação de prédios públicos, etc., desde que sem violência, como alternativa razoável para o sucesso da medida.

Se alguém acredita que um determinado programa oficial é profundamente injusto, se o processo político não oferece nenhuma esperança realista de reverter o programa em breve, se não existe nenhuma possibilidade de Desobediência Civil persuasiva eficaz, se estão disponíveis técnicas não persuasivas não violentas, com razoável chance de sucesso, se essas técnicas não ameaçam ser contraproducentes, então essa pessoa faz a coisa certa, dada a sua convicção, quando usa esses meios não persuasivos (DWORKIN, 2000, p. 162).

Contudo, em uma crítica contundente a Teoria Operacional dworkiana, Silva (2016, p.3) pondera que nessa modalidade de estratégia há um problema central, qual seja, saber quando os meios institucionais estariam esgotados, principalmente quando se trata de um sistema político viciado, como o brasileiro, cuja possibilidade de reversão institucional do ato pode ser utilizada apenas para criar expectativas ilusórias de mudança, protraindo-se no tempo sob o argumento de que os meios institucionais não estariam formalmente fechados, o que dificultaria a possibilidade de adoção de atos mais enérgicos de Desobediência Civil.

Por fim, a desobediência baseada na política. Ela tem por objetivo reverter uma posição política considerada perigosa, imprudente, estúpida ou insensata para a sociedade. Neste caso, os desobedientes entendem que a política adotada é má para todos e não apenas para uma minoria, uma vez que pensam saber, melhor que a maioria, o que é bom para a coletividade.

Segundo Dworkin (2000, p. 157) neste tipo de desobediência, também se aplicariam estratégias persuasivas e não persuasivas. Entretanto, sua distinção é ainda mais importante, porque o uso das estratégias persuasivas não macula o princípio da maioria, uma vez que os desobedientes apenas pedem, por meio de uma ressalva ou exceção ao princípio da maioria, que esta seja forçada a considerar argumentos que poderiam fazê-la mudar de ideia, ainda que não esteja de início, disposta a isso.

O que parece problemático é o uso de estratégias não persuasivas, uma vez que, para fazer a maioria desistir da medida considerada pelos desobedientes como nociva a toda a sociedade, socorrem-se os desobedientes de alguma forma de paternalismo ou elitismo, como guardiões da coletividade atingindo o princípio do governo da maioria. Deve-se ainda observar que a utilização das estratégias não persuasivas neste caso pode funcionar em desfavor dos desobedientes, uma vez que muitas pessoas poderão concordar com a política impugnada pelo simples fato de não querer “ceder à chantagem civil” (DWORKIN, 2000, p. 164-165).

Apesar da distinção entre os tipos de estratégias propostas pelo jusfilósofo norte-americano, Lucas (2014, p. 124) aduz que a Desobediência Civil é utilizada quase sempre depois de esgotadas as instâncias institucionais de debate público, nas quais os argumentos de persuasão certamente foram apresentados e refutados, e, mais, caso houvesse a garantia que os melhores argumentos sempre se sagrassem vencedores, possivelmente a Desobediência Civil jamais teria surgido como estratégia para fazer ouvir argumentos.

Assevera ainda o mesmo autor, que o recurso de desrespeito à lei visa justamente reformular espaços de diálogo, o que significa que, mesmo as estratégias não persuasivas poderão ser utilizadas para iniciar processos persuasivos, assim, distinguir entre ambas as estratégias de ação na Desobediência Civil não teria sentido prático.

Vencidos os embates relativos à primeira pergunta, Dworkin passa a refletir acerca das respostas possíveis ao questionamento sobre como o Estado deve agir diante da Desobediência Civil, afastando de pronto as alternativas nas quais o Estado deve sempre punir os atos de Desobediência Civil ou, ao contrário, que jamais deverá penaliza-los, socorrendo-se do argumento utilitarista no qual: “ninguém deve ser punido, salvo se a punição ocasione algum bem geral a longo prazo, consideradas todas as questões envolvidas”(DWORKIN, 2000, p. 161). Ademais, ainda que se conclua pela punição do desobediente deve-se levar em consideração, para fins de abrandamento da pena, o fato dos motivos do ato desobediente serem melhores que os manifestados pelo criminoso comum.

Por outro lado pondera o autor que a punição pode ser parte da estratégia não persuasiva, especialmente quando se trata da desobediência baseada em justiça ou na política, uma vez que tem como objetivo tentar obrigar a comunidade a entender que terá que prender muitas pessoas se não suspender ou renunciar a determinada política (DWORKIN, 2000, p. 161).

Com relação à questão das leis de validade duvidosa, tanto desobedientes quanto juízes podem acreditar que a razão está em seus argumentos, elaborando teses convincentes, ainda que em sentido totalmente contrário. Diante desta situação, havendo debate quanto à validade da própria norma, a partir da moralidade da Constituição, não se podendo afirmar se, à primeira vista, se a lei é válida ou não, não será viável punição, permanecendo aberto o debate sobre a sua aplicação.

Por fim, o jusfilósofo norte-americano questiona o que deve fazer um cidadão quando considera que uma norma é duvidosa, acreditando que ela permite algo que, na opinião de outros, é proibido? Para tanto, Dworkin apresenta três possibilidades de resposta.

A primeira hipótese é a de que o cidadão deveria cumprir às ordens das autoridades responsáveis, manejando, se possível, o processo político para alterá-la.

A segunda possibilidade seria o cidadão se deixar guiar por sua própria consciência até que uma instituição, como um tribunal, decidisse o contrário em um caso concreto, sendo que, só a partir desta decisão, estaria obrigado a se submeter a ela, ainda que a considerasse inconstitucional.

Por fim, o cidadão poderá orientar-se conforme o seu próprio entendimento, mesmo após a prolação de decisão, em sentido diverso, tomada pela mais alta corte, afinal, como afirma Dworkin (2002, p. 323) “não se pode pressupor que a Constituição é sempre o que a Suprema Corte diz que é”. Contudo, decisão contrária de qualquer tribunal deve levada em consideração para a formação do seu juízo, pois no direito americano, a doutrina do precedente admite que uma decisão judicial altere o próprio direito.

Diante das três possibilidades de resposta, Dworkin (2002, p. 328) aponta a terceira como a mais adequada para ele, uma vez que possui formulação mais equitativa quanto ao dever social do cidadão, vez que a lealdade do cidadão deve ser para com a lei e não com algum ponto de vista particular do direito.

Logicamente que as decisões dos tribunais devem ser respeitadas, mas em se tratando de direitos fundamentais, direitos como trunfos, o cidadão não extrapola os limites se, sob o argumento de que o Tribunal cometeu um erro, recusar-se a aceitar à decisão definitiva, persistindo a dúvida quanto à matéria.

## **OCUPAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS PELOS MOVIMENTOS DOS “SEM-TETO” COMO EXERCÍCIO DA DESOBEDIÊNCIA CIVIL E SUAS ESTRATÉGIAS**

Não resta dúvida que o governo brasileiro é omissos quanto à efetivação de políticas públicas habitacionais para a população de baixa renda e que esta situação tornou-se ainda mais evidente com a crise econômica que, além de praticamente estacionar os poucos programas habitacionais vigentes no país, inclusive o Minha Casa Minha Vida<sup>4</sup>, ainda agravou a situação econômica dos cidadãos, uma vez que o número de desempregados atinge recordes históricos, impedindo a manutenção do pagamento de aluguel de imóveis por muitas famílias.

---

<sup>4</sup> Programa federal de incentivo a produção e aquisição de novas unidades habitacionais e requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), regido pela Lei 12.424/11, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm) (acesso em 19 jul. 2017).

Por outro lado, também é notório que grupos organizados de pessoas “sem-teto” realizam atos políticos de bloqueio de estradas e, principalmente ocupação de prédios públicos com o objetivo de denunciar a omissão estatal quanto à efetivação de políticas públicas de habitação, visando forçar a sociedade e o governo a mudarem de posição quanto à questão.

Tais ações não podem ser analisadas numa perspectiva legalista, ou seja, apenas sob o ponto de vista da violação ao direito de propriedade do Estado e nem dos transtornos que causam aos demais integrantes da comunidade, mas do ponto de vista ético-político do direito, examinando a questão sob o aspecto da sua legitimidade como instrumento democrático de participação dos cidadãos nas decisões políticas dos governos.

Como ressaltado por Lucas (2001, p. 129) é imprescindível reconhecer que as ocupações realizadas pelos movimentos sociais organizados, diferentemente de ilegalidades normais, apelam para valores sociais coletivos que estão presentes na Constituição Federal e que deveriam orientar as atividades do Estado. Na medida em que as Constituições contêm comandos ético-políticos, estes condicionam a aplicação das normas jurídicas e a obediência dos cidadãos ao atendimento destas variantes axiológicas.

As ocupações promovidas por integrantes dos movimentos dos “sem-teto” a prédios públicos não tem como objetivo fazer desses locais a sua moradia, mormente porque, em alguns deles, as atividades estatais estão em funcionamento, mas visam dar publicidade ao problema habitacional, exigindo uma mudança de postura do Estado, nisto diferem as ocupações comuns<sup>5</sup>.

Os integrantes destes grupos não pretendem romper com o sistema jurídico nem negar a ordem constitucional, ao contrário, almejam com seus atos ver o cumprimento do direito fundamental expressamente previsto na Carta Magna.

Assim, analisando a estratégia promovida pelos movimentos dos “sem teto,” sob o prisma dos elementos característicos da Desobediência Civil é possível afirmar que as ocupações de prédios públicos, realizadas pelos referidos coletivos são manifestações da Desobediência Civil, senão vejamos:

---

<sup>5</sup> Nas ocupações comuns de prédios públicos abandonados, os indivíduos não têm por objetivo preponderante a manifestação política contra a omissão estatal, apesar de evidenciarem um grave problema social, mas visam estabelecer as suas moradias, fugindo da realidade cruel das ruas. Essas pessoas moram nestes espaços sem qualquer estrutura, correndo perigos variados e, por vezes, até sendo explorados por aproveitadores, como parece ser o caso do edifício que desabou no Largo do Paissandu em São Paulo, apenas porque não tem condições de pagar um aluguel formal. Não são desobedientes, mas vítimas de um sistema desumano.

Trata-se de ato público, não ocorrendo sorrateiramente, às escondidas. Aliás, como o objetivo dos envolvidos é chamar a atenção da sociedade para o problema do déficit habitacional e denunciar a omissão estatal quanto efetivação do direito à moradia, a publicidade é fundamental. Tanto é assim que quando ocorre uma ocupação, os líderes dos movimentos se utilizam da imprensa para ampliar a divulgação de suas reivindicações.

Por outro lado, a ocupação se caracteriza como ato coletivo que envolve razoável número de participantes, unidos pelo ideal de demonstrarem a sua oposição a uma política injusta, imoral e violadora dos direitos fundamentais e, portanto, inconstitucional. Assevere-se que, como se trata de ato de protesto, para que tenha relevância social, precisa demonstrar que conta com a aderência de pelo menos de parte da população.

Nas ocupações, via de regra, não ocorrem atos de violência contra a pessoa, havendo, por vezes, danos ao patrimônio como consequência do ato em si, mas não como objetivo de seus integrantes. Não se tratam de atos de mera invasão ou de vandalismo, mas manifestação de uma “minoria” desassistida cuja finalidade é exigir que o Estado adote medidas para a efetivação do preceito fundamental de moradia para as pessoas de baixa renda, que não têm onde morar ou que vivem em condições precárias de habitação, “pessoas injustiçadas e sofridas, vítimas da inércia de governantes que insistem em tratar as estruturas do Estado fora da perspectiva do Direito Social e do respeito aos Direitos Humanos” (SOUTO MAIOR, 2012, p.2).

Destaque-se que ao realizarem ocupações, os integrantes dos movimentos dos “sem teto” promovem atos políticos, uma vez que pretendem alcançar mudanças na política habitacional, interferindo no processo de tomada de decisão pelos governos, visando fazer cessar a inércia estatal. São, sim, instrumentos da democracia uma vez que contam com a ativa participação dos cidadãos na defesa de seus direitos fundamentais e interesses coletivos, uma vez que não encontram respostas satisfatórias através dos meios ordinários de participação, muito menos representatividade.

Por fim, quanto ao elemento da ilegalidade, entendemos ser ele incompatível com o sistema constitucional brasileiro, já que para nós a Desobediência Civil é um direito fundamental implícito, expressão da cidadania, decorrente do princípio democrático e da soberania popular.

A Constituição Federal determina que todo o poder emana do povo, que o exerce ora diretamente, ora por meio de seus representantes. Assim, se é o povo que escolhe seus representantes e estes praticam atos (editam leis ou políticas) que violam os direitos

fundamentais do titular do poder, impedi-lo de resistir ou se opor a esses atos do Estado, seria um contrassenso. Nesta relação quem pode o mais (titular do poder e eleitor dos seus representantes) pode o menos (opor-se diante da violação dos seus direitos fundamentais praticada por aqueles). Assim, a Desobediência Civil é uma modalidade do exercício da cidadania (*status civitatis*), não podendo ser considerado um ato ilegal.

Ademais, na medida em que a Constituição Federal elenca entre os direitos fundamentais o direito de moradia, como expressão da dignidade humana, portanto, componente do mínimo existencial, cabe ao Estado, representante do povo, orientar-se no sentido de conferir-lhe a máxima eficiência e efetividade (SARLET; FIGUEREDO, 2008, p. 23) e não inviabiliza-lo.

Desta forma, quando este se omite em cumprir seu dever constitucional, não realizando aquilo que a Lex Magna prescreve, legitima atos de Desobediência Civil por parte dos grupos sociais organizados como os dos “sem-teto”, que visam contestar a ilegalidade e a injustiça da omissão estatal, bem como tornar efetivas as políticas públicas de habitação para que cumpram às exigências constitucionais, ou seja, no exercício da cidadania.

Superada a questão da identificação das ocupações de prédios públicos pelos movimentos dos “sem-teto” como ato de Desobediência Civil, passamos a questão da aplicação da Teoria Operacional de Dworkin a elas.

Aplicando-se a classificação proposta pelo referido autor, chega-se à conclusão de que as ocupações de prédios públicos pertencem à modalidade de Desobediência Civil baseada na justiça, cuja finalidade é opor-se a uma política considerada injusta e ilegal visando alterá-la, uma vez que o objetivo dos desobedientes é fazer com que o Estado saia de sua letargia e cumpra com seu dever constitucional de promover a efetivação do direito fundamental à moradia.

Contudo, neste tipo de desobediência, Dworkin estabelece a exigência de que seja exaurido o processo político normal, para que só então, os cidadãos possam lançar mão da Desobediência Civil. Entretanto o mesmo autor também aponta as seguintes exceções: 1) o processo político ordinário não oferecer nenhuma esperança de reverter o programa em curto prazo; 2) não houver a possibilidade de uso das estratégias persuasivas; 3) existirem técnicas não persuasivas e não violentas, com razoável chance de sucesso, se essas não ameaçam ser contraproducentes (DWORKIN, 2000, p. 160/161).

Historicamente, os movimentos de oposição, principalmente os ligados a questões de minoria e Direitos Humanos, não encontram espaço ou meios para defender seus interesses

pelas vias ordinárias dos procedimentos políticos, veja-se, por exemplo, o movimento dos direitos civis dos afrodescendentes norte-americanos. Até hoje, raramente conseguem eleger representantes, e, quando isto ocorre, esses não conseguem apoio para defender os direitos do grupo seja no Legislativo ou no Executivo.

Assim, dificilmente haverá a possibilidade de reversão do programa em curto prazo através dos meios políticos normais e, pelos mesmos motivos, a utilização das estratégias persuasivas não terá chance de êxito, já que os canais de diálogo efetivos, não falaciosos, normalmente não estão disponíveis.

Então, os movimentos dos “sem-teto” lançam mão da única estratégia que pode ter alguma chance de sucesso, a “estratégia não persuasiva de intimidação”, ou seja, a ocupação dos prédios públicos como forma de elevar o custo na inércia do Estado, forçando o diálogo e denunciando a violação do direito fundamental à moradia das pessoas de baixa renda.

Em interessante pesquisa realizada com integrantes de movimentos sociais de moradia em São Paulo, Roberta Neuhold (2009) transcreve depoimento que ilustra bem esta questão:

[...] a gente mudou, a gente ocupa para negociar, porque o nosso lema é ‘moradia digna’ e se você ocupa um prédio que tem que ser reciclado, aquilo acaba se transformando num verdadeiro inferno porque as famílias não vão morar com dignidade. Então, assim, a gente já ocupa com as pessoas sabendo: ‘Olha, nós vamos entrar hoje e pode ser que saia no dia seguinte porque é só para dar a repercussão para negociar’ (Coordenadora da UMM: depoimento, 2005, *apud* NEUHOLD, 2009, p. 91).

Aduz ainda Neuhold (2009, p. 63) que os coordenadores dos movimentos sociais dos “sem-teto” passaram a adotar o que chamam de “ocupações-denúncia ou relâmpago” cuja intensão não era alojar as famílias, mas apenas causar impacto porque só conseguem alcançar visibilidade no momento da ocupação e na desocupação, já que todo o desgaste e violações a direitos suportados diariamente, seja por alguns dias ou anos, são invisíveis, não despertando o interesse da imprensa, do poder público ou da sociedade.

Estas considerações reforçam o argumento de que as ocupações promovidas pelos movimentos dos “sem-teto” são estratégias que visam aumentar o custo da inércia estatal, causando desgastes na imagem dos governos e, até dificuldades para a prestação de alguns serviços públicos, com o objetivo de fazer valer o direito de acesso à moradia.

Entretanto, mesmo após as ocupações não há garantia de que a sociedade ou o governo se proponha efetivamente a dialogar, muito menos a atender as demandas dos movimentos, mas isto não retira da Desobediência Civil a sua finalidade de instrumento democrático que permite que uma minoria possa se opor a vontade do Estado e da maioria,

provocando o debate e até alcançando algumas vitórias, inclusive para o reconhecimento da desobediência como um direito.

Recentemente, mesmo não sendo o caso de ocupação promovida pelos movimentos dos “sem-teto”, o Poder Judiciário paulista indeferiu pedido de liminar de reintegração de posse do Estado, sob o fundamento de que o ato se tratava de Desobediência Civil, o que pode representar o início de um processo de sensibilização dos magistrados e da possibilidade de abertura para uma discussão mais ampla com a sociedade sobre este direito/dever<sup>6</sup>.

## CONCLUSÃO

Com esse estudo compreendemos, sob a perspectiva da Teoria Operativa de Ronald Dworkin, que as ocupações promovidas pelos movimentos dos “sem-teto” a prédios públicos se classificam como formas de Desobediência Civil baseada na justiça, cujo objetivo é o desmantelamento de política considerada imoral e injusta, protegendo o direito fundamental da minoria, inclusive contra o Estado. No caso dos “sem-teto” a injustiça reside da prática omissiva do Estado em não efetivar o direito fundamental de moradia para as pessoas de baixa renda, o que também representa uma violação, uma vez que de nada adianta haver previsão legal se não há concretização/efetivação deste direito.

Assim, visando alcançar seu objetivo os integrantes dos movimentos dos “sem-teto” lançam mão das estratégias não persuasiva intimidatórias, cujo objetivo é elevar o custo, por meio do desgaste, da exposição e até do impedimento de acesso e prestação de serviços públicos, com a finalidade de fazer o governo e a sociedade repensarem sobre a viabilidade de manutenção da inércia estatal de não efetivação do direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal.

A construção de um Estado Democrático depende da organização e da participação ativa dos cidadãos, refletindo e discutindo a atuação das Instituições públicas e privadas, principalmente no que se refere à concretização de direitos fundamentais.

---

<sup>6</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO. Alegada invasão de prédios escolares. Pretensão à emissão de ordem liminar de reintegração de posse. Inadmissibilidade, por não se ver claramente presente a intenção de despojar o Estado da posse, mas, antes, atos de Desobediência Civil praticados no bojo de reestruturação do ensino oficial do Estado objetivando discussão da matéria. Antecipação de tutela recursal denegada, processando-se o recurso. (TJSP AI nº 2243232-25.2015.8.26.0000, 7ª Câmara de Direito Público, Rel. Coimbra Schmidt).

Em um país de extrema desigualdade social, onde os direitos mais básicos são negados à população mais carente, nenhum instrumento de luta pode ser descartado, principalmente para chamar a atenção da sociedade para uma realidade que às vezes parece distante, mas que está bem perto, ao nosso lado.

O déficit habitacional é enorme, principalmente considerando as pessoas que mesmo tendo um local para morar, sobrevivem sem nenhuma condição de habitabilidade.

É imprescindível repensar o modelo, visando evitar que tragédias como o desabamento do prédio do Largo do Paissandu, no Centro de São Paulo, utilizado como moradia de pessoas de baixa renda, que expôs ao país caos vivenciado por milhares de cidadãos, não sejam lugar comum.

As políticas públicas não podem ser criadas “de costas” para as demandas da população e esta, por sua vez, também não pode esperar inerte que algo aconteça naturalmente. É necessário buscar espaços de manifestação e interferência política, mesmo que com algum enfrentamento, para fazer valer os seus direitos fundamentais, sendo a Desobediência Civil um instrumento útil neste processo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Zina. Luta das mulheres pelo direito de voto: movimentos sufragistas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, 2002, ARQUIPÉLAGO - Revista da Universidade dos Açores, História, 2ª série Vol. VI, pp. 443-469, disponível em <<https://repositorio.uac.pt/handle/10400.3/380>>, acesso em 17 ago. 2017.

ARENDETT, Hannah. Crises da república. Tradução de José Wolkmann. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

BRASIL, Decreto n.º 591, de julho de 1992, Promulgação de Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Brasília, Diário Oficial da União, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm), acesso em 15 nov 2017.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. Disponível em: <<https://archive.org/details/BobbioAEraDosDireitos>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

BUZZANELLO, José Carlos. Direito de resistência. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 22, n. 42, p. 9-28, jan. 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15391/13974>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

CAMARGO, Cristina, Polícia impede invasão de prédio por “sem-teto” no centro de São Paulo, Folha Uol (online), São Paulo, 16 outubro 2017, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/10/1927355-policia-impede-invasao-de-predio-por-”sem-teto”-no-centro-de-sao-paulo.shtml>>, acesso em 17 de out. 2017

COSTA, Nelson Nery. Teoria e realidade da Desobediência Civil. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. Revista de Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 6, p. 1-13, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/funcao-social-da-propriedade-publica>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. Uma questão de princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FERREIRA, Pedro, Famílias “sem-teto” ocupam prédio no centro de Belo Horizonte, O Tempo (online), Belo Horizonte, 06 setembro 2017, disponível em <<http://www.otempo.com.br/cidades/fam%C3%ADlias-”sem-teto”-ocupam-pr%C3%A9dio-no-centro-de-belo-horizonte-1.1517157>>, acesso em 09 set. 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

GARCIA, Maria. A Desobediência Civil como defesa da Constituição. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 2, p. 11-28, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/36>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Desobediência Civil: direito fundamental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LUCAS, Douglas Cesar. A Desobediência Civil na teoria jurídica de Ronald Dworkin (2000). Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 16, n. 16, p. 116-129, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/591>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Desobediência Civil e novos movimentos sociais. 2001. 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/79630>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Direito de resistência e Desobediência Civil: história e justificativas do direito de resistência e da Desobediência Civil. Direito em Debate, Ijuí, n. 13, p. 23-53, jan./jul. 1999. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/807/525>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. Caso Pinheirinho: direito de propriedade deve atender à função social. Consultor Jurídico, 30 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jan-30/pinheirinho-direito-propriedade-atender-funcao-social>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

MONTEIRO, Gentil Maurício. O direito de resistência na ordem jurídica constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NEUHOLD, Roberta dos Reis. Os movimentos de moradia e “sem-teto” e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o direito à moradia: a experiência dos Sem Teto em Salvador. Organizações e Sociedade, Salvador, v. 21, n. 71, p. 713-734, dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v21n71/1984-9230-osoc-21-71-00713.pdf>>. Acessos em: 15 jul. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Orgs.). Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-53.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. p. 1-46. Disponível em: <[https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod\\_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf](https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf)>. Acesso em 15 jul.2017

SILVA, Edilberto Alves da. Levando os direitos a sério: a Desobediência Civil em Ronald Dworkin. Revista Jus Navigandi, Teresina, v. 21, n. 4720, jun. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/49436>>. Acesso em:16 jul. 2017.

SPARAPANI, Priscilia. O direito de resistência, a Desobediência Civil e os movimentos sociais internacionais. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 11, n. 21, p. 21-39, 2011. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/844>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

*Trabalho enviado em 15 de maio de 2018*

*Aceito em 08 de agosto de 2018*