

# Movimentos Sociais, Confronto Político e Concretização da Constituição. Uma Análise Interdisciplinar à Luz da Ciência Política, da Sociologia e do Direito Constitucional

Emiliano R. Brunet\*

## Introdução

Apostando na interdisciplinaridade, o presente ensaio pretende promover uma investigação a partir do encontro entre as teorias jurídicas concretistas sobre a hermenêutica constitucional e algumas das categorias fundamentais cunhadas no âmbito da sociologia e da ciência política acerca dos movimentos sociais, notadamente a partir das contribuições essenciais de Charles Tilly e Sidney Tarrow.

São assumidas como premissas a centralidade da Constituição na estruturação dos Estados modernos no ocidente e a sua singularidade enquanto documento político e jurídico que se coloca, por sua própria natureza e pelos temas de que trata, na tensionada fronteira entre a normatividade e a realidade, ou por outra, entre o *dever-ser* (*sollen*) e o *ser* (*sein*). É inerente às Constituições a tensão entre a pretensão ordenadora do mundo político e o caráter potencialmente inapreensível da multifacetada realidade social que lhe é correspondente. Nesse diapasão, não se deve perder de vista que a Constituição é também um produto desta realidade, tensão esta que se torna particularmente rica em razão das inflexões que a sempre cambiante realidade social impõe ao texto constitucional.

É justamente em decorrência desta peculiaridade, porém, que floresce a possibilidade de um diálogo bastante produtivo entre o tipo de discurso que o direito constrói acerca da interpretação da Constituição e as ferramentas e molduras analíticas que a sociologia e a ciência política disponibilizam sobre os movimentos sociais e as relações destes com o arcabouço estrutural e os fenômenos culturais.

De início, examinaremos mais de perto o notável esforço da doutrina constitucional alemã ao se debruçar sobre a tensão entre normatividade e realidade, acima mencionada, selecionando para tal fim a retomada, por Konrad Hesse, do tema da força normativa da Constituição, bem como a construção teórica de Peter Häberle acerca da assim chamada "*sociedade aberta de intérpretes da Constituição*". Tais esforços, sem desnaturar a sua essência e ignorar a normatividade da Constituição, conseguem revelar que a mesma só alcança eficácia e põe em marcha sua força vital quando, dentro dos seus limites, é social e culturalmente apropriada

---

\* Promotor de Justiça. Mestre em Ciência Política – IESP/UERJ; Doutorando em Ciência Política - IESP/UERJ.

e concretamente interpretada pela comunidade de autores e destinatários do seu programa em face de desafios reais.

Veremos surgir, a partir da compreensão do que propõem Hesse e Häberle, a abertura de um canal de diálogo com a teorização dos movimentos sociais, revelando-se especialmente produtivo examinar em que medida a Constituição, assim entendida, se relaciona com a percepção que os movimentos sociais têm – já aqui evocando dois conceitos para cuja compreensão usaremos os trabalhos de Charles Tilly e Sidney Tarrow – acerca da “*estrutura de oportunidades políticas*”, bem como em que medida os “*repertórios*” dos movimentos sociais são modulados a partir de uma determinada interpretação (aí incluída a apropriação cultural) da Constituição.

Por intermédio do canal de diálogo acima referido, verificaremos, ainda, como tal compreensão do papel da Constituição se articula com as noções de “*ruptura*” e “*mobilização*” também presentes na teorização sobre os movimentos sociais.

Esperamos, com esta abordagem interdisciplinar, agregar uma maior densidade sociológica ao viés concretista de interpretação da Constituição desenvolvido no meio jurídico e, ao mesmo tempo, melhor esclarecer o rebatimento que a percepção do programa normativo constitucional como *oportunidade política* pode ter na construção do *repertório* dos movimentos sociais.

### **1. “A Essência da Constituição”: entre Realidade e Normatividade**

O título da presente seção se inspira no clássico *Über die Verfassung* (1862), de Ferdinand Lassale, obra que, no Brasil, ganhou o título “A Essência da Constituição”<sup>1</sup> (Lassale, 1985, 2010). A escolha não é casual, considerando-se o caráter contundente e provocativo do trabalho de Lassale que, teorizando sobre a Constituição, problematiza sua normatividade e capacidade de conformar a realidade, ao sustentar que a mesma nada mais é que a soma dos *fatores reais de poder* reduzidos à expressão escrita. Foi ainda o trabalho de Lassale que, quase um século depois, serviu de mote para a retomada do tema por Konrad Hesse em aula inaugural proferida na Universidade de Freiburg em 1959, e que redundou na publicação do também clássico “*Die normative Kraft der Verfassung*”, no Brasil traduzido como “A força normativa da Constituição” (Hesse, 1991). Pois é justamente o debate Lassale-Hesse que nos permitirá melhor introduzir o tema a ser tratado na presente seção.

O argumento central de Lassale consiste em que os problemas constitucionais “*não são problemas de direito, mas do poder*” (Lassale, 2010:47). Daí decorre que, para Lassale, o valor e a durabilidade de uma Constituição escrita assentam no quão fiel ela é à expressão dos fatores reais de poder que vigem e imperam em uma sociedade. Assim, os *fatores reais de poder* seriam, para o autor, “*a força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são*” (idem, 2010:12).

---

<sup>1</sup> Há também outra tradução, de 1987, sob o título “O que é uma Constituição Política”. São Paulo: Global Editora.

Dentre os *fatores reais de poder*, Lassale aponta a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, os banqueiros e, finalmente, a pequena burguesia e o proletariado, não sem antes adiantar, ainda que timidamente, um ousado viés culturalista ao proclamar que “dentro de certos limites também a consciência coletiva e a cultura geral da nação” (idem, 2010:19) integram os fatores reais de poder dos quais a “verdadeira” Constituição é tributária. Nos termos em que apresentada por Lassale, a essência da Constituição não seria portadora de normatividade (o que vale dizer, nada teria de “dever ser”/sollen), não sendo outra coisa que “um pedaço de papel” (“*ein Stück Papier*”) a representar a expressão escrita dos fatores reais de poder (*sein*).

É justamente este o ponto que será retomado por Konrad Hesse ao proferir, em 1959, a palestra que deu origem à obra “A força normativa da Constituição” (Hesse, 1991). Adotando declaradamente como ponto de partida a problematização das afirmações de Lassale, Hesse se propõe a testar a hipótese de que a Constituição escrita contém, “ainda que de forma limitada, uma força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado” (idem, 1991:11).

A hipótese de Hesse – de que a Constituição possui uma força normativa própria – pressupõe que se quebre a radical separação entre realidade e norma, ou seja, entre ser (*sein*) e dever ser (*sollen*). Hesse reconhece que a Constituição não tem existência autônoma em face da realidade, o que significa postular que a sua “pretensão de eficácia” (*Geltungsanspruch*<sup>2</sup>) está inelutavelmente ligada às condições históricas, sociais, culturais e políticas de sua realização. Todavia, segundo Hesse, esta *pretensão de eficácia*, embora tensionada e ligada de forma interdependente às condições materiais e históricas de sua realização, com elas não se confunde, de modo que para ele “a força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas” (idem, 1991:15).

Reconhecendo esta interdependência sem negar a força normativa da Constituição, Hesse enumera o que seriam os *pressupostos* para que a mesma desenvolva sua “força ativa”. Referindo-se ao conteúdo e à práxis constitucionais, tais pressupostos dizem respeito à necessidade de que seu texto não descure dos elementos sociais, políticos e econômicos dominantes, incorporando o “estado espiritual” (*geistige Situation*) de seu tempo.

Além disso, segundo Hesse, o texto constitucional precisa gozar de uma certa maleabilidade à mudança das condições reais, abdicando de assentar em uma “estrutura unilateral”, o que em outras palavras significaria ser dotado de abertura, adaptabilidade e pluralidade. Por fim, sua práxis deve se mostrar impregnada por um mandamento de ótima concretização de suas normas (*Gebot optimaler*

<sup>2</sup> Ao nosso ver, o vocábulo “*Geltungsanspruch*” comportaria melhor tradução como “pretensão de validade”. No texto, a expressão “pretensão de eficácia” representa a opção do tradutor brasileiro da edição consultada. A opção da edição brasileira, ainda que não seja de todo fiel ao significado do termo em alemão, é boa, já que transmite a ideia de que, não obstante vigente e válido, o texto só se mostraria dotado da qualidade de “*eficácia*” quando adequado às condições históricas, sociais e políticas de sua realização.

*Verwirklichung der Norm*), significando isto que a interpretação mais adequada é aquela capaz de concretizar o sentido das proposições normativas dentro das condições reais dominantes em uma determinada situação, do que resulta que a modificação das relações fáticas pode implicar mudanças na interpretação da Constituição. Por isso, conclui Hesse, “o Direito Constitucional deve preservar, modestamente, a consciência dos seus limites (...) dependendo das ciências da realidade mais próximas, como a História, a Sociologia e a Economia” (idem, 1991:26).

Esta perspectiva será levada adiante e desenvolvida por Peter Häberle em trabalho originalmente denominado “*Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten*” (Häberle, 1998), no Brasil traduzido sob o título “*Hermenêutica Constitucional: a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição*”. Peter Häberle concebe a Constituição como um elemento dinâmico e vivo, inserto em um processo público, acentuadamente cultural, como desenvolvido, também, em seu trabalho “*Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*”. Tomando declaradamente de empréstimo o conceito de “sociedade aberta” desenvolvido por Karl Popper, Häberle sustenta que a interpretação e, por consequência, a concretização da Constituição se materializam através de um processo público integrado por um rol aberto de intérpretes, um processo que se expressa e é posto em marcha tanto pela aplicação formal quanto pela vivência do texto, tanto pela sua aplicação direta quanto indiretamente, tanto em âmbito institucional quanto fora dele, tanto por parte dos detentores do poder estatal quanto por parte dos que não o detêm.

Ganha relevo na proposição de Häberle a pergunta relativa a *quem* exerce a interpretação da Constituição, ficando claro nas palavras do autor que “no processo de interpretação constitucional, são potencialmente ativados todos os órgãos estatais, todas as ‘forças públicas’<sup>3</sup>, todos os cidadãos e grupos. Não há enumeração exaustiva (fechada) de intérpretes da Constituição” (Häberle, 1998:156).<sup>4</sup> Os intérpretes da Constituição em sentido amplo (*Verfassungsinterpreten im weiteren Sinn*) são, portanto, portadores e parte desta realidade que é condicionante da atividade hermenêutica e integrante do próprio conteúdo concreto do texto.

Não há aqui, e este já é um acréscimo nosso a partir do viés teórico de Häberle, espaço para a concepção dos comandos constitucionais em termos puramente abstratos, predeterminados e acessíveis somente por um rol restrito de sujeitos portadores de uma ontologia privilegiada, sejam estes sujeitos comprometidos com a manutenção do *status quo*, sejam eles comprometidos com alguma visão particularista, ainda que transformadora e bem intencionada, do que melhor consulta ao interesse geral.

<sup>3</sup> Parece-nos caber, aqui, um paralelo com os movimentos sociais, notadamente porque, no original, a expressão “*öffentlichen Potenzen*” tem sentido bastante aberto, sendo certo que a tradução por “forças públicas” poderia sugerir um viés institucional que, no texto e no contexto, absolutamente não há, estando o adjetivo “*öffentlich*” melhor referido à ideia de público como algo de que todos podem tomar parte.

<sup>4</sup> Segue a referida passagem no original: “*In die Prozesse der Verfassungsinterpretation sind potentiell alle Staatsorgane, alle öffentlichen Potenzen, alle Bürger und Gruppen eingeschaltet. Es gibt kein numerus clausus der Verfassungsinterpreten*”.

A abordagem proposta por Häberle permite enfatizar dois aspectos que, adiante, serão de grande valia no entroncamento com a teorização dos movimentos sociais. O primeiro destes aspectos assenta na noção de “*Verfassungswandlung*” ou de *mutação constitucional*<sup>5</sup> como algo que resulta naturalmente dos câmbios a que está sujeita a interpretação da Constituição sendo este um processo público, plural, social e culturalmente inscrito. É importante ressaltar que esta *mutação constitucional* não se elastece ao ponto de anular a normatividade da Constituição, já que, segundo Häberle, esta mutação encontra limites na linguagem (isto é, nos limites inerentes à amplitude semântica que o texto a ser interpretado comporta) e no “todo material” da Constituição, que se expressa na preservação da sua unidade e coerência como sistema de normas (idem, 1998:87-89).

Portanto, a mutação constitucional propiciada pela atividade da comunidade aberta de intérpretes não vai tão longe ao ponto de romper a unidade e a coerência sistêmica da Constituição nem os limites possíveis dentro do campo semântico do seu texto, embora seja suficientemente elástica para admitir e compreender que a variação de significados no tempo e no espaço, conforme as condicionantes culturais, sociais e políticas é algo que traz vitalidade à Constituição e evita sua obsolescência.

O segundo aspecto que nos será de grande valia assenta na percepção de que a interpretação *jurisdicional* da Constituição é apenas uma parte do mosaico, o que significa compreender que, para além dos órgãos estatais investidos da jurisdição, existem múltiplos *lugares* (em sentido físico e em sentido simbólico!) de interpretação do texto constitucional, do que decorre, também, a multiplicidade de funções da mesma.

Recolhendo o que se tem a partir das lições de Hesse e Häberle, a abertura da interpretação constitucional à comunidade de intérpretes e o chamamento à sua concretização empírica abrem espaço para a problematização de temas relativos à própria função e natureza das Constituições, aos lugares reais e simbólicos de sua concretização, à disputa naturalmente cambiante, conflituosa e contingente sobre o conteúdo semântico de suas normas e à definição dos legítimos portadores dos seus significados e usos. É justamente através desta abertura que ganha relevo o papel dos movimentos sociais (quer compreendidos como agentes ou como forma de ação coletiva) no processo de interpretação e concretização da Constituição.

É, enfim, no cerne deste processo que se revela histórico, aberto, plural e essencialmente pragmático que se pode discutir como os movimentos sociais se apropriam ou podem se apropriar da Constituição, parecendo-nos ser este um viés de abordagem que conjuga considerações de ordem estrutural e cultural. Neste passo, já seria possível formular, em caráter especulativo, algumas hipóteses a

---

<sup>5</sup> Não se deve confundir a *mutação constitucional* “*Verfassungswandlung*” referida acima e resultante das mudanças na interpretação como reflexo do processo público e plural no qual a Constituição está inscrita, com as alterações formais da norma, através de emenda ou revisão, para as quais em alemão se reserva outro substantivo abstrato, a saber, “*Verfassungsänderung*”.

serem adiante testadas com o exame da teorização sobre os movimentos sociais: haveria aproximações entre as noções de “*abertura constitucional*” e de “*estrutura de oportunidades políticas*”?; que relações haveria entre regimes políticos de Constituição aberta e a modulação dos repertórios dos movimentos sociais?; que relações haveria entre a capacidade de absorção de demandas “*por dentro da ordem*” em um regime desta natureza e os temas da “*ruptura*” e da “*mobilização*” presentes na teorização dos movimentos sociais?

O exame de tais questões pressupõe o manejo das categorias elaboradas na teorização sobre os movimentos sociais, tema que ocupará a próxima seção.

## **2. Algumas Categorias Relevantes da Teorização sobre os Movimentos Sociais**

O sucesso da tarefa lançada na introdução deste trabalho pressupõe a descoberta de um canal de diálogo entre a teorização proposta por Hesse e Häberle acerca da Constituição e os esforços acadêmicos em torno da criação de um paradigma teórico para a compreensão dos movimentos sociais. Evidentemente, este encontro só é possível se formos capazes de romper o insulamento teórico produzido pela especialização, ultrapassando uma das fronteiras que Breno Bringel e Enara Echart (Bringel e Echart, 2008) apontam como barreira a ser superada na tarefa de interpretar as relações entre movimentos sociais e democracia.

Para os fins da abordagem que aqui se propõe, a chave que permite produzir o trespasse desta fronteira nos demanda a compreensão da centralidade do “*confronto político*” como categoria relevante tanto para a interpretação da Constituição, quanto para a compreensão da dinâmica dos movimentos sociais. No campo da teorização dos movimentos sociais, a utilização do “*confronto político*” como paradigma teórico e como categoria central é defendida em trabalho emblemático por Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009). Em trabalho de grande fôlego, inteiramente filiado a este viés teórico, Tarrow retrata o confronto político como algo inerente e inscrito na própria estrutura da sociedade, tradição iniciada com Marx e Engels (Tarrow, 2011:771)<sup>6</sup>.

Vislumbrando linhas de continuidade com as abordagens de Marx, Lenin e Gramsci, Tarrow (Tarrow, 2011) realiza um breve apanhado das teorias sobre os movimentos sociais, partindo, respectivamente, daquelas que inicialmente deram maior ênfase aos aspectos estruturais e à análise de comportamentos coletivos, passando por aquelas que, em seguida, se propuseram a investigar a mobilização de recursos e a escolha racional dos indivíduos a fim de entender o processo de adesão à ação coletiva até, finalmente, chegar àquelas de viés culturalista e

<sup>6</sup> A edição consultada de “*Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics – updated and revised 3rd Edition*” encontra-se em versão eletrônica (*e-book*), sem indicação de paginação do livro. Portanto, todas as referências doravante utilizadas se referem à localização eletrônica do trecho do qual foram extraídas.

construtivista que ganharam impulso a partir dos anos 70 do século passado e colocaram em evidência o papel dos movimentos sociais no processo coletivo pelos quais os indivíduos constroem identidades e constroem sua participação na ação coletiva, chamando a atenção para a contribuição, neste campo, dos trabalhos de Erwin Goffman (com o conceito de “*framing*”), Bert Klanderman (com a ideia de “*consensus mobilization*”), William Gamson (com a noção de “*ideological packages*”) e a contribuição decisiva de David Snow.

Os esforços de Tarrow direcionam-se à busca de um modelo teórico que seja capaz de reconhecer o papel dos processos políticos e a influência das estruturas sem, contudo, ignorar a relação dinâmica e de mútua implicação que o arcabouço estrutural estabelece com a cultura e os processos sociais. Filiando-se a um modelo que põe ênfase na análise dos processos políticos (cuja obra seminal é “*From Mobilization to Revolution*”, de Charles Tilly), Tarrow sustenta que “*as pessoas se engajam na ação política contenciosa quando os padrões de oportunidades e restrições políticas passam por mudanças, e então, estrategicamente empregando repertórios de ação coletiva, são criadas novas oportunidades usadas para ampliar os ciclos de contenção*” (Tarrow, 2011:1041)<sup>7</sup>.

Portanto, a ação política contenciosa se desenvolve quando ameaças e oportunidades são experimentadas e efetivamente *percebidas* como tais, ação esta que se traduz em movimento social quando ocorre uma interação sustentada e contínua com autoridades, elites ou oponentes e para a qual são fundamentais a existência de repertórios de ação, de identidades e solidariedade construídas a partir de “*cultural frames*” e de redes sociais (Tarrow, 2011:1141). Estão presentes nesta definição as principais categorias que serão trabalhadas no entendimento da dinâmica dos movimentos sociais, interessando-nos examinar mais de perto as de “*repertórios de ação*” e de “*estruturas de oportunidades políticas*”.

*Repertórios* são, segundo Tarrow, culturalmente inscritos e socialmente comunicados (Tarrow, 2011:1050). As formas modernas de confronto político envolvem a demonstração pública de uma demanda, dirigida tanto para os objetos desta demanda quanto para os detentores do poder ou terceiros relevantes no jogo político, de forma que, segundo Tarrow, há um inegável caráter representativo neste modo de atuar (idem, 2011:2710). Os repertórios de confronto oferecem basicamente três tipos de ação coletiva: distúrbios, violência e comportamentos contidos (normalmente tolerados e algumas vezes facilitados).

Como observa Tarrow, as performances que envolvem violência têm geralmente um elemento simbólico envolvido (Tarrow, 2011:2758), não obstante formas de protesto originalmente proibidas possam se tornar convencionais e toleradas, como as paralisações, por exemplo (idem, 2011:3000). Seja como for, as demonstrações públicas de uma demanda são a forma clássica e modular de

<sup>7</sup> Traduzi livremente, o mesmo valendo para todas as passagens de “*Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*” (Tarrow, 2011) doravante transcritas entre aspas.

performance das ações coletivas (ibidem, 2011:3036), tornando-se uma forma de protesto aceita como normal e em larga medida protegida e garantida em Estados constitucionais (2011:3041).

Neste cenário, os movimentos sociais mantêm apoio e crescem porque se valem, na maior parte do tempo, de um repertório modular que é bastante conhecido, está disponível e é culturalmente acessível, mas, como observa Tarrow, eles também são capazes de *“inovar a partir deste “script” básico, como os músicos de jazz improvisam a partir de uma melodia base* (Tarrow, 2011:3165).” Exatamente por se tratar de um fenômeno essencialmente dinâmico, os repertórios podem passar por quatro tipos de transformação: i. institucionalização de formas inicialmente disruptivas; ii. inovação a partir de formas herdadas; iii. interação tática com as autoridades e outros atores políticos e iv.) mudanças paradigmáticas (idem, 2011:3090).

Categoria essencial para a compreensão do processo de construção de repertórios, a noção de *“framing”* foi inicialmente introduzida, com um viés individual, por Erwin Goffman. Coube a David Snow a contribuição decisiva no sentido de compreender o processo coletivo de construção de identidades, para o qual os movimentos sociais concorrem de maneira fundamental. Os processos de *“framing”* podem ser entendidos como processos de generalização, construção de significados e de identidades estruturadas a partir das perspectivas de *“nós”* e *“eles”* (Tarrow, 2011:1100). Trata-se, enfim, da construção de um esquema interpretativo que, em alguma medida, simplifica e condensa o *“mundo lá fora”*, pontuando e codificando objetos (idem, 2011:3812).

Também em relação à produção de *“framings”* é possível vislumbrar a irrupção do confronto político, aqui traduzida na disputa em torno da construção dos significados nos quais os movimentos estão engajados (Tarrow, 2011:1114). Em rigor, os processos de *“framing”* são conduzidos não só pelos movimentos sociais, mas também pela mídia, por outras fontes de informação e pelo Estado. Assim, para além do seu papel na definição de *como* os movimentos sociais são estrategicamente formados, os processos de *“framing”* alcançam um mais largo conjunto de esquemas interpretativos construídos a partir de entendimentos herdados e que se colocam em constante disputa na arena pública entre os movimentos e seus oponentes (idem, 2011:3850). Cabe destacar o papel fundamental que Tarrow atribui ao que chama de *“injustice framings”* (2011:3865), os quais inscrevem as demandas em termos de identificação de uma injustiça a ser removida, apontando seus responsáveis e propondo soluções, tarefas para as quais não se pode dispensar a mediação do direito e, sobretudo, da Constituição. Na mesma linha, Tarrow destaca o que chama de *“rights framings”* (ibidem, 2011:3879), que teve papel dominante no movimento dos direitos civis nos Estados Unidos da América e cujo primeiro terreno de disputa foram as Cortes dos tribunais.

No âmbito desta abordagem que estamos examinando, outra categoria de peso é a de *“estrutura de oportunidades políticas”*, a qual será fundamental para o encaixe das hipóteses formuladas na parte final deste ensaio. De acordo com esta

abordagem, oportunidades potenciais só se convertem em *oportunidades de fato* quando *percebidas* como tal, o que vale dizer que elas não dependem *apenas* da existência de estruturas objetivas (Tarrow, 2011:624 e 4282). Tarrow as define como "*a probabilidade (percebida) de que as ações de protesto terão sucesso em alcançar um determinado resultado desejado*" (idem, 2011:4223).

Estas oportunidades, segundo Tarrow, se tornam mais salientes em *ambientes de mudança ou transformação* de um regime, assim entendidas como aquelas situações em que: a) surgem oportunidades de acesso para novos atores na arena política, b) quando há redução do poder dos membros de um regime, c) quando há disponibilidade de aliados influentes ou (d) quando a balança de poder entre estes atores sofre oscilações (ibidem, 2011:4231). Voltaremos a estas condições quando da formulação das hipóteses na parte final do presente trabalho.

No que diz respeito ao aumento de oportunidades de acesso a novos atores, Tarrow observa, com apoio em Peter Eisinger, que a relação entre protestos e oportunidades não é linear, mas curvilínea, de maneira que nem o acesso pleno nem a restrição absoluta podem produzir graus mais elevados de protesto. Isto é, em sistemas muito fechados a contenciosidade fica restringida pelo medo e pela repressão, ao passo em que nos sistemas plenamente abertos os protestos tendem a ser absorvidos por canais institucionalizados.

Em abordagem tão influente quanto a de Sidney Tarrow, e desenvolvendo mais profundamente a questão da relação entre as oportunidades políticas e os repertórios de que se valem os movimentos sociais, Charles Tilly se propõe a investigar como a variação de regimes políticos afeta as formas e características da ação coletiva contenciosa. Tilly argumenta que Aristóteles já observara que diferentes tipos de regime têm suas formas características e típicas de contenciosidade política, da mesma forma que a mudança de regime também pode largamente vir como decorrência da luta política, combinando, muito antes de tais rótulos serem criados, perspectivas diferentes que contemporaneamente são identificadas com as visões racionalistas e estruturalistas (Tilly, 2006:10).

Tilly propõe um mapeamento bidimensional dos regimes políticos levando em conta os seguintes eixos: capacidade governamental e grau de democracia (Tilly, 2006:16). Assim, um regime compõe-se de repetidas e fortes interações entre atores políticos relevantes, aí incluído um governo. Quando estas interações são estáveis entre dois atores, fala-se que há uma relação entre eles, de maneira que um regime pode ser descrito, enfim, em termos de prevalência de determinadas relações entre atores políticos relevantes, aí incluído um governo (idem, 2006:19).

A "*capacidade governamental*" é definida por Tilly em termos do grau de qualidade ou eficiência com que as ações de um governo afetam a distribuição da população, das atividades e de recursos dentro de sua esfera de autoridade (Tilly, 2006:21). No plano da capacidade governamental, os recursos políticos de que dispõe um governo são o capital, a coerção e comprometimento. Já o grau de democracia é definido com referência à amplitude e igualdade de direitos que

as pessoas submetidas à autoridade de um governo têm de influenciar as suas decisões.

Charles Tilly compartilha com Tarrow a visão de que os repertórios são aprendidos, culturalmente inscritos e transmitidos, enfatizando ainda o seu viés histórico ao sustentar que eles são moldados a partir das experiências anteriores. Não obstante sua forte inscrição cultural, os repertórios também respondem fortemente às mudanças estruturais de um regime. Os repertórios são, segundo Tilly, basicamente portadores de três tipos de demanda: reconhecimento de uma identidade; reconhecimento de uma posição relevante dentro do regime ou implementação de um determinado programa ou uma determinada política (Tilly, 2006:31).

Conjugando as relações entre regimes políticos e repertórios de confronto, três dos principais argumentos defendidos por Tilly são: i. o de que a localização de um regime no espaço bidimensional acima delineado (sem desprezar a própria história pretérita deste mesmo regime) afeta fortemente sua capacidade de controlar ou de gerar ações políticas coletivas e contenciosas; ii. as mudanças na estrutura de oportunidades políticas, em termos muito próximos dos utilizados por Tarrow, afetam o nível e o tipo das demandas políticas coletivas e contenciosas dentro do regime e iii. tanto as mudanças internas no âmbito das ações políticas contenciosas quanto as mudanças externas no âmbito dos próprios regimes acabam criando e/ou moldando os repertórios que prevalecem em qualquer tempo e lugar específico (Tilly, 2006: 22, 211/212).

A partir disto, utilizando o seu mapeamento bidimensional de regimes políticos, Tilly conclui que regimes nos quais há baixa capacidade governamental e pouca ou nenhuma democracia tendem a gerar uma situação de “tirania fragmentada”, com vários grupos disputando o poder de forma violenta; já os regimes dotados de alta capacidade governamental associada a poucos recursos democráticos inserem-se em uma “zona de autoritarismo” onde a violência e a repressão estão concentradas em mãos do Estado; por fim, regimes em que há uma alta capacidade governamental associada a níveis razoavelmente altos de democracia inserem-se em uma “zona de cidadania”, onde a ação política contestatória fluirá mais facilmente, não obstante, nestes últimos regimes, isto tende a ocorrer com mais frequência por meios *prescritos*, *facilitados* ou *tolerados* (Tilly, 2006:76).

Assim, seguindo o mapeamento proposto por Tilly, à medida em que se elevam a capacidade governamental e a extensão dos direitos democráticos o repertório das ações políticas contestatórias tende a concentrar-se em reuniões, associações, panfletagem, marchas, passeatas, comunicação eletrônica e petições, de tal maneira que, como um todo, a contenciosidade nestes regimes tende a expressar-se por meios não violentos de veicular demandas baseadas no reconhecimento de identidades ou posições políticas e implementação de programas (Tilly, 2006:72).

### 3. Conclusões

É chegado o momento de explorar alguns intercâmbios entre os saberes produzidos nos estudos da interpretação constitucional e na teorização dos movimentos sociais, pois é através deste encontro que poderemos testar algumas das hipóteses anteriormente enunciadas. Há um importante paralelo a ser desde logo explorado. Os estudos de hermenêutica constitucional antes examinados assumem como ponto chave a constatação de que a Constituição, por sua natureza, é um documento jurídico-político cuja compreensão põe em xeque a radical separação entre a normatividade e a realidade sócio-política e cultural. Como visto, mostra-se fundamental a noção de "*mutação constitucional*" (*Verfassungswandlung*) para compreender as interações dinâmicas entre as realidades política e social e a pretensão normativa do texto da Constituição.

Esta é uma interação profundamente marcada pela contingência (e paradoxalmente também pelo acúmulo histórico), pela empiria e pela conflituosidade, sendo este processo de mutação uma resultante de múltiplos vetores sociais, políticos e também normativos. Não se deve supor que tal processo de mutação traduza a derrota de qualquer pretensão normativa, visto que os câmbios se dão dentro dos limites ditados pela amplitude semântica do texto e pela preservação de sua coerência enquanto sistema. Seja como for, esta é uma abordagem que reconhece a força do processo essencialmente dinâmico que se estabelece através da tensão entre a estrutura, da qual o texto constitucional faz parte, e a cultura e as lutas sociais, nas quais o mesmo texto se integra e encontra expressão viva.

Ora, tornando ao paralelo de que tratávamos, a abordagem proposta por Charles Tilly e Sidney Tarrow traz, à sua maneira, um viés explicativo muito semelhante. A grande virtude desta abordagem está em encontrar o equilíbrio entre o paradigma explicativo que, no albor da teorização sobre os movimentos sociais, colocava excessiva ênfase nos aspectos estruturais, e o viés acentuadamente culturalista e construtivista que, a partir dos anos 70, obscureceu em parte o papel que os processos políticos e as estruturas têm na modulação de repertórios e na eclosão de ciclos de protesto. Trata-se, portanto, de uma abordagem que retoma e revitaliza a tensão e a dinâmica entre estrutura, cultura e resistência e que, de outra forma, também está de certa maneira presente no método concretista de interpretação da Constituição. Com estes registros, podemos passar, objetivamente, às hipóteses que podem ser formuladas a partir do encontro de tais saberes, não sem antes esclarecer que, a título ilustrativo, faremos referência pontualmente à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante referida como CR/88), parecendo-nos, todavia, que tais hipóteses são razoavelmente aplicáveis a qualquer sistema que adote uma Constituição de modelagem aberta.

Vamos às hipóteses, adiante apresentadas nos subitens 3.1, 3.2 e 3.3.

### 3.1. A Práxis Constitucional Guarda Relação com a Noção de “Estrutura de Oportunidades Políticas”

Como observado por Tarrow, a existência objetiva de oportunidades políticas não basta se tais oportunidades não forem percebidas como tais pelos agentes que promovem a ação política contenciosa. A afirmação vale inteiramente para a percepção que os movimentos sociais podem ter ou não da Constituição como instrumento fundamental no balanço e distribuição das forças políticas em um Estado. Assim sendo, em Estados nos quais a práxis Constitucional inscreve na cultura a percepção da Constituição como um documento poderoso e aberto à apropriação pela comunidade de intérpretes, pode-se criar uma oportunidade política para a ação coletiva contestatória. Ora, em sendo a Constituição o documento que organiza a distribuição do poder estatal e enuncia os direitos e garantias fundamentais, ali estão elementos que, se trabalhados no âmbito de uma mobilização coletiva, podem ser percebidos como fator relevante na abertura de oportunidades estruturais para a ação.

Tomem-se como exemplo as condições que, para Tarrow, sinalizam aberturas estruturais de oportunidade política. São elas: a) oportunidades de acesso para novos atores na arena política; b) redução do poder dos membros de um regime; c) disponibilidade de aliados influentes ou d) a existência de oscilações na balança de poder entre os atores políticos (Tarrow, 2011:4231). Os elementos referidos por Tarrow podem ser ativados a partir de uma determinada apropriação da Constituição. Começando pela criação de oportunidades de acesso a novos atores na arena política, veja-se, por exemplo, que o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CR/88), o mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CR/88), o amplo direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”, CR/88) e a ampliação do rol de legitimados para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, CR/88) são apenas alguns dentre inúmeros exemplos de aberturas estruturais à ação política contestatória e contenciosa.

Para além das oportunidades acima enumeradas – todas marcadas por um acentuado viés institucional – há inúmeras outras que abrem oportunidade de acesso a novos atores e possibilidade de ações políticas contestatórias *fora* do campo institucional, de maneira que princípios como o de que *a propriedade privada deve cumprir sua função social* (art. 5º, XXIII, CR/88) ou o que assegura *acesso universal e igualitário à saúde* (art.196, CR/88) podem ser percebidos pelos movimentos sociais como chaves relevantes para a abertura estrutural à contestação política, sendo incorporados na construção dos repertórios de ação, respectivamente e a título de exemplo, do movimento dos trabalhadores sem terra (MST) ou de inúmeros movimentos sociais na área da saúde.

É importante notar que, quando percebidas como oportunidade, as enunciações de direitos sociais contidas na Constituição deixam de ser mera enunciação, tornando-se instrumento da luta política e podendo ser objeto de concretização (aí incluída a definição de seu campo semântico) dentro ou *fora* dos meios institucionais, de maneira que, por exemplo, em uma ocupação de terras pelo MST frequentemente há, implícita ou explicitamente, o tensionamento ou a

incorporação de uma determinada interpretação acerca do conteúdo, do alcance e do significado do princípio da função social da propriedade. Tome-se ainda outro exemplo, na área de saúde, na luta dos movimentos sociais envolvidos na implementação da política antimanicomial. Neste caso específico, a mobilização de conceitos como justiça social, democracia e a centralidade do *princípio da dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III, CR/88), assim como a absorção de uma perspectiva político-jurídica como uma das dimensões desta luta (Lüchmann e Rodrigues, 2007), passam necessariamente pela percepção de oportunidades estruturais que se revelam a partir de uma certa apropriação do texto e dos princípios constitucionais.

Além disso, ainda utilizando as condições enunciadas por Tarrow, a maneira como é percebida e incorporada a Constituição por seus intérpretes tem relação direta com as oscilações na balança de forças entre os detentores do poder político. Observe-se, a este propósito, que o realinhamento e redefinição do jogo de forças entre os poderes após a Constituição de 1988 teve relação direta com a percepção, pela sociedade civil, do Poder Judiciário como uma arena de luta e de conquista de direitos para cuja implementação, até então, se dependia dos outros poderes (Werneck Vianna e Burgos, 2002).

Um último exemplo, ainda nos valendo das condições alinhavadas por Tarrow, diz respeito à disponibilidade de aliados influentes. No caso específico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 introduziu, sem paralelo com outros modelos em direito comparado, o Ministério Público como Instituição dotada de uma vasta gama de prerrogativas com vistas à defesa (inúmeras vezes contra o próprio Estado) de interesses sociais relevantes (art. 127, CR/88). Ora, a tão só criação de uma Instituição com este perfil e com poderes tão extensos (art. 129, CR/88) já representa, para ficarmos com o aspecto anteriormente examinado, uma redefinição do jogo de forças entre os detentores do poder instituído, o que já é percebido como oportunidade política para a ação contestatória e contenciosa. Além disso, o Ministério Público, tal como delineado na Constituição, pode ser percebido também como aliado para a ação contestatória, como de fato o foi, conforme comprovam o expressivo crescimento do número de representações vindas de diversos setores da sociedade provocando a sua atuação e o incremento, em decorrência disso, do número de ações civis públicas ajuizadas em face do próprio Estado (Werneck Vianna e Burgos, 2002).

### **3.2. A Apropriação da Constituição pelos Movimentos Sociais Atua como Ferramenta nos Processos de “Framing” e Construção de Identidades**

Seguindo a linha de Alberto Melucci, expressamente encampada por Tarrow (2011:3816), ao assumirmos uma visão não essencialista das identidades, reconhecendo-as como um conjunto de mecanismos de definição de espaços e fronteiras a ser construído no cerne da própria ação coletiva, podemos vislumbrar também aqui a possibilidade de apropriação da Constituição como documento que, em sendo portador de elevada carga axiológica e de normas de textura aberta, venha a integrar um discurso voltado à construção de laços de solidariedade e identidade.

A este propósito, veja-se, por exemplo, como um texto constitucional que estabelece a “*erradicação da pobreza e da marginalização*” ou a “*redução de desigualdades sociais e regionais*” como “*objetivos fundamentais da República*” (art. 3º da CR/88) acaba por carregar consigo um potencial de incorporação em discursos de construção de laços de identidade e solidariedade nos moldes em que propostos por Melucci e Tarrow. É lógico, no exemplo dado, que as noções de “*marginalizados*”, “*excluídos*”, assim como a de classes ou regiões geográficas particularmente penalizadas não estão abstratamente predeterminadas e hão de ser construídas, mas para isso a apropriação da Constituição por seus intérpretes certamente fará parte do processo.

Nessa linha, pense-se agora nos processos de “*framing*”, em seu sentido mais amplo, como um mais largo conjunto de esquemas interpretativos construídos a partir de entendimentos herdados e que se colocam em constante disputa na arena pública entre os movimentos e seus oponentes (Tarrow, 2011:3850). Ora, também aqui a maneira como a Constituição é incorporada por seus intérpretes pode ter papel relevante. Aliás, se os processos de “*framing*” envolvem a disputa em torno da construção dos significados nos quais os movimentos estão engajados (Tarrow, 2011:1114), o que a “*Constituição aberta*” está a convocar é justamente que suas normas também sejam parte desta disputa pela construção de significados, processos estes que, como observado antes, são conduzidos não só pelos movimentos sociais, mas também pela mídia, por outras fontes de informação e pelo próprio Estado. Não se perca de vista, a este propósito, o papel relevante que, como anotado por Tarrow, têm os “*injustice framings*” e os “*rights framings*” (Tarrow, 2011: 3865, 3879), cujas definições lançamos na seção anterior e que, naturalmente, evocam a mediação de uma determinada interpretação da Constituição na construção de seus objetos.

Voltando ao exemplo dado no item anterior, a construção de demandas pelo MST, por exemplo, não pode prescindir, simultaneamente, de um determinado “*injustice framing*” em relação à propriedade fundiária improdutiva e de um determinado “*rights framings*” em relação ao acesso à terra e o direito ao trabalho, sendo certo, todavia, que a construção de ambos os “*framings*” tem como parte essencial a produção de uma certa interpretação sobre a Constituição. A questão específica do acesso à terra, aliás, ilustra bem a disputa em torno da construção de significados com a qual se relacionam os processos de “*framing*”, dela participando não só o MST, mas também a mídia e o próprio Estado. Quase todas as intervenções com relação a esta questão, vale observar, evocam a mediação direta ou indireta de compreensões (frequentemente opostas e conflituosas) da Constituição, sejam as que, contra as ocupações, mobilizam a Constituição pregando pela manutenção da “*ordem*” e da “*paz social*”, sejam as que, defendendo-as, as veem como corolário da implementação efetiva do princípio da função social da propriedade. Seja como for, somente a luta política poderá aclarar conteúdos e significados que, de outra forma, permaneceriam sempre como enunciados mortos à espera de que algum agente político onisciente os “*revele*”.

### **3.3. Um Sistema Democrático de Constituição Aberta Tende a Favorecer Repertórios Contidos, em Detrimento de Repertórios Disruptivos e/ou Violentos. A Questão da Absorção de Demandas “por Dentro da Ordem” e os Temas da Ruptura e da Mobilização**

Seguindo as pistas traçadas por Charles Tilly, há indubitavelmente uma relação dinâmica entre o regime político e os repertórios de protesto, o que se traduz em uma relação de implicação mútua no âmbito da qual a capacidade governamental e o nível de democracia de um dado regime acabam influenciando a natureza dos repertórios de contenciosidade política, embora se reconheça que, no médio e longo prazo, os protestos também podem produzir alterações em um regime (Tilly, 2006).

Como observado por Tilly (2006), em ponto de vista compartilhado por Tarrow (2011), há uma relação não linear entre a permeabilidade de um regime e a natureza ou intensidade dos protestos, de tal maneira que, ao mesmo tempo em que regimes extremamente fechados e autocráticos tendem a reprimir o protesto pelo medo e pela repressão, regimes extremamente permeáveis e abertos tendem a absorver institucionalmente o que de outra forma eclodiria como protesto.

Aprofundando esta relação dinâmica entre regimes e repertórios de protesto, o modelo proposto por Tilly oferece uma boa entrada no tema aqui tratado. Sem desprezar o peso da história pretérita do regime e de suas relações com os grupos de protesto e a contestação política, Tilly propõe um mapeamento bidimensional dos regimes que leva em conta, como visto acima, a capacidade governamental e a sua permeabilidade democrática (Tilly, 2006).

Entendida em termos de eficiência e qualidade na mobilização de capital, utilização de meios de coerção ou de obtenção de comprometimento (Tilly, 2006), a capacidade governamental em um regime de “Constituição aberta” pode (sem ignorar a influência de inúmeros outros fatores econômicos, políticos e sociais) ser modulada em termos de uma tendencialmente *menor* capacidade de coerção e uma tendencialmente *maior* capacidade de obtenção de comprometimento.

Isto se explica porque é normalmente inerente a um sistema de Constituição aberta a existência de mecanismos eficazes de freios e contrapesos (“*checks and balances*”), o que modera o uso da coerção. Além disso, em um sistema desta natureza, a utilização, pelas autoridades, do ordenamento jurídico como sustentáculo de decisões unilaterais coercitivas é teoricamente mais difícil – ainda que possível e talvez mais frequente do que possamos supor, conforme sustenta Giorgio Agamben (2004) –, já que em um regime com estas características o uso da força é, em princípio, mediado por uma interpretação publicamente “negociada” acerca dos significados e limites das normas que regulam o emprego da violência pelo Estado.

De outro lado, é também da abertura do ordenamento jurídico que surgem oportunidades de obtenção de compromissos em torno da efetivação, por exemplo,

de determinados programas constitucionais, razão pela qual, como compensação à menor possibilidade de uso unilateral da força, tal sistema tende a gerar maiores níveis de comprometimento. É evidente que sem considerar as características particulares de cada regime, torna-se impossível definir o grau de capacidade governamental tão somente a partir do que vimos acima. O que se sustenta, porém, é que um regime que adote uma Constituição de modelagem aberta tenderá a lidar com as influências acima descritas.

No plano da permeabilidade democrática, Estados com as características aqui examinadas tendem a maximizar, para usar os termos de Tilly, a “amplitude e igualdade de direitos que as pessoas submetidas à autoridade de um governo têm de influenciar as suas decisões”. Aplicando o mapeamento proposto por Tilly ao caso concreto brasileiro, temos um Estado dotado de alta capacidade governamental (esta principalmente lastreada na capacidade de mobilizar recursos e obter comprometimento<sup>8</sup>) e alta permeabilidade democrática.

Dáí resulta que, em princípio, em um regime desta natureza, a veiculação de demandas de reconhecimento de uma identidade, reconhecimento de uma posição relevante dentro do regime ou de implementação de um determinado programa ou uma determinada política, tenderão a ser veiculadas com mais frequência por meios *prescritos, facilitados* ou *tolerados* (Tilly, 2006: 31, 76). De fato, ainda de acordo com as observações de Tilly, nestes regimes o repertório das ações políticas contestatórias tende a concentrar-se em reuniões, associações, panfletagem, marchas, passeatas, comunicação eletrônica e petições, de tal maneira que, como um todo, a contenciosidade tende a expressar-se por meios não violentos.

Esta característica põe em evidência os temas da ruptura e da resistência, tradicionalmente presentes na agenda dos movimentos sociais e importantes instrumentos de mobilização. De fato, a elasticidade de um texto constitucional aberto e a possibilidade de disputar seu significado com frequência até mesmo em arenas institucionais pode obscurecer o viés, presente na história dos movimentos sociais, de ruptura e de disputa por padrões culturais como expressão de resistência.

Todavia, em que pese a tendência de predominância de meios de protesto não disruptivos e não violentos, gostaríamos de insistir em que – se bem compreendida a interpretação da Constituição pela comunidade aberta de intérpretes como um processo inerentemente conflituoso, cultural e plural – sempre permanecerão estrategicamente na agenda dos movimentos sociais as arenas não institucionais e os meios não contidos de protesto como lugar e como forma de promover ou de reabrir o debate e a construção dos usos e significados da Constituição.

Em suma, a definição dos usos e sentidos da Constituição sob a perspectiva aqui debatida constitui um processo. Neste processo, há um lugar fundamental

---

<sup>8</sup> Característica esta muitas vezes lida através da chave interpretativa, com a qual não concordamos inteiramente, que vê uma tradição histórica de cooptação exercida por um Estado organizado em bases estamentais e patrimoniais, cf. Faoro, 2007.

reservado aos movimentos sociais no âmbito da sociedade aberta de intérpretes. Da mesma maneira que não há caminhos ou sentidos predeterminados no processo de concretização da Constituição, também o próprio modo como os movimentos sociais se apropriarão deste valioso instrumento e as consequências que isto terá na construção de seus repertórios, a despeito das direções aqui apontadas especulativamente, há de ser definido no curso do caminho. Aliás, se este caminho promete algo novo e valioso, isto tem algo a ver com o fato de ele não estar previamente delineado por seres oniscientes.

### Referências Bibliográficas

- AGAMBEN, Giorgio. (2004). *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo.
- BRINGEL, Breno; ECHART, Enara. (2008). Movimentos Sociais e Democracia: os dois lados das “fronteiras”. *Caderno CRH*, v. 21, n. 54, p. 457-475.
- HÄBERLE, Peter. (1998). Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten (1975), mit Nachtrag (1978). In: *Verfassung als öffentlicher Prozess: Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*. 3. Auflage. Berlin: Duncker e Humblot.
- HESSE, Konrad. (1991). *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor.
- LASSALE, Ferdinand (2010). *A Essência da Constituição*. 9ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- LÜCHMANN, Ligia H. H.; RODRIGUES, Jeferson. (2007). O movimento antimanicomial no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(2), p. 399-407.
- MC ADAM, Doug; TARROW, Sidney e TILLY, Charles. (2009). Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, v. 76, p. 11-48.
- TARROW, Sidney. (2011). *Power in Movement – Social Movements and Contentious Politics. Revised and Updated* 3rd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. Edição eletrônica (e-book)
- TILLY, Charles. (2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago: The University of Chicago Press.
- WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo. (2002). Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva. In: WERNECK VIANNA, L. (Coord.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.