

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

AMANDA PILON BARSOUMIAN

Movimentos sociais e processos estruturais no Supremo Tribunal Federal:
a participação social no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental

Mestrado em Direito

São Paulo

2025

Amanda Pilon Barsoumian

Movimentos sociais e processos estruturais no Supremo Tribunal Federal:
a participação social no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, na subárea Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. André Ramos Tavares.

São Paulo

2025

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Barsoumian, Amanda Pilon
Movimentos sociais e processos estruturais no Supremo
Tribunal Federal: a participação social no âmbito da arguição
de descumprimento de preceito fundamental. / Amanda Pilon
Barsoumian. -- São Paulo: [s.n.], 2025.
144p. il. ; 21,5 x 30 cm.

Orientador: André Ramos Tavares.
Dissertação (Mestrado)-- Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito.

1. movimentos sociais. 2. Supremo Tribunal Federal. 3.
processos estruturais. 4. partidos políticos. I. Tavares,
André Ramos. II. Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito. III.
Título.

CDD

Amanda Pilon Barsoumian

Movimentos sociais e processos estruturais no Supremo Tribunal Federal:
a participação social no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, na subárea Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. André Ramos Tavares.

Aprovada em: _____ / _____ / 2026.

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Ramos Tavares (Orientador).

Instituição: PUC-SP

Julgamento: _____

Assinatura _____

Prof. Dr. Luiz Guilherme Arcaro Conci

Instituição: PUC-SP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Profa. Dra. Carla Osmo

Instituição: Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Ao meu avô, Antonio Barsoumian
(*in memoriam*), que com sua presença
enigmática e sua honrosa trajetória,
me instiga a descobrir os mistérios da atuação
coletiva na luta por direitos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Professor Dr. André Ramos Tavares, pela orientação sempre atenta e dedicada a construir um caminho metodológico de precisão terminológica, coerência acadêmica e compromisso com os direitos fundamentais. A sua produção acadêmica e dedicação à escrita e à pesquisa são inspirações que levarei para a vida.

A todos os meus professores no Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo que dedicaram muito de seu tempo, de sua atenção e seus sentimentos mais nobres para me transmitir os conhecimentos necessários à construção de uma dissertação com estofo científico e inspiração humanista.

À coordenação e à plenária do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que me ensinaram a importância da participação social na defesa judicial e extrajudicial dos direitos humanos. Nesse espaço, fiz amigas e amigos que me inspiram todos os dias a lutar pelos direitos da população vulnerável.

Ao meu marido Fernando, pelo apoio incondicional às minhas aventuras acadêmicas, sempre com olhar carinhoso e atento ao meu tema de pesquisa e às minhas inquietações cotidianas.

Aos meus pais Arlete e Paulo, pelo amor incondicional sempre dedicado e que espero retribuir em alguma medida.

À minha irmã Aline, a quem admiro profundamente e que me faz lembrar que a descontração e o riso são essenciais para a vida seguir com mais leveza.

Ao meu cachorro Chico, que chegou às nossas vidas há pouco tempo, mas já se tornou um grande amor e companheiro fiel.

*Eu quando estou com fome quero matar o
Janio, quero enforcar o Adhemar
e queimar o Juscelino.
As dificuldades corta o afeto do povo pelos
políticos.*

JESUS, Carolina Maria de.
Quarto de despejo, 1992, p. 33.

RESUMO

A presente pesquisa parte do contexto da democracia liberal com o objetivo de analisar a ação dos movimentos sociais sobre o Supremo Tribunal Federal, explorando a forma como esse ator social se relaciona com a estrutura do Tribunal constitucional e, por outro lado, os efeitos dessa estrutura sobre a formação e as ações dos movimentos sociais. As arguições de descumprimento de preceito fundamental de caráter estrutural levam ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal realidades complexas e geradoras de violações graves e sistemáticas de direitos fundamentais. Essas realidades, por sua vez, são produtoras de movimentos sociais fortes e articulados, que visam debelar ilegalidades e inconstitucionalidades a partir de um repertório plural de ação, inclusive através do acesso ao Poder Judiciário. É, portanto, esse recente fenômeno da participação social organizada de movimentos sociais em ações constitucionais de caráter estrutural que a pesquisa pretende explorar e descrever. Trata-se de estudo interdisciplinar, que realiza uma combinação do conhecimento normalmente segmentado entre a ciência jurídica, a ciência social e a ciência política, partindo de revisão bibliográfica dos principais autores da teoria social e jurídica, a fim de estabelecer o estado da arte acerca dos movimentos sociais e dos processos estruturais, além de uma análise aprofundada sobre o tema proposto. Ainda, a fim de verificar a ocorrência desse fenômeno na prática do Supremo Tribunal Federal, procedeu-se a pesquisa empírica a partir de documentos jurídicos, especialmente os autos processuais das ADPFs de caráter estrutural atualmente em curso no Supremo Tribunal Federal, a fim de compreender o modo como os movimentos sociais se relacionam com o Tribunal Constitucional, apresentando os avanços importantes a partir da introdução de ações estruturais na Corte.

Palavras-chave: movimentos sociais; Supremo Tribunal Federal; processos estruturais; partidos políticos; arguição de descumprimento de preceito fundamental.

ABSTRACT

This research is grounded on the context of liberal democracy with the objective of analyzing the action of social movements upon the Federal Supreme Court exploring how this social actor relates to the structure of the Constitutional Court and, conversely, the effects of this structure on the shaping and actions of social movements. The Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept (ADPF), structural in nature, brings to the attention of the Federal Supreme Court complex realities that result in serious and systematic violations of fundamental rights. These realities, in turn, give rise to strong and articulated social movements, which aim to overcome illegalities and constitutional violations through multiple strategies for action, including judicial interventions. Given this context, this investigation explores and describes this recent phenomenon of organized social participation of social movements in structural constitutional actions. This interdisciplinary research draws on knowledge traditionally compartmentalized across legal, social, and political sciences. It starts with a literature review of the main authors in social and legal theory, in order to establish the state of the art concerning social movements and structural processes. It also provides an in-depth analysis of the proposed theme. In addition, to verify the occurrence of this phenomenon in the practice of the Federal Supreme Court, empirical research was conducted based on legal documents, especially the case files of the structural ADPFs currently pending before the Court. This research aims to understand how social movements relate to the Constitutional Court and to present the important advancements resulting from the introduction of structural actions in that institution.

Keywords: social movements; Federal Supreme Court; structural processes; political parties; claim of non-compliance with a fundamental precept.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Análise por categoria de <i>amicis curiae</i> nas ADPFs estruturais	121
Gráfico 2: Números de pedidos de ingresso como <i>amicus curiae</i> por instituição	123
Gráfico 3: Número de pedidos de ingresso como <i>amicus curiae</i> por ADPF estrutural	125
Gráfico 4: Previsão de participação social nas decisões das ADPFs estruturais	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAJ	Assessoria de Apoio à Jurisdição
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADC	Ação declaratória de constitucionalidade
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADO	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AgR	Agravo Regimental
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ANADEP	Associação Nacional de Defensores Públicos
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
ASAAC	Associação de Apoio e Acompanhamento
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CIAMP-Rua	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CORTE IDH	Corte Internacional de Direitos Humanos
Coord.	coordenado por
Covid-19	<i>Coronavirus disease</i> – ano 2019
CPC/2015	Código de Processo Civil de 2015
Des.	Desembargador
DMF/CNJ	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPU	Defensoria Pública da União

Dr.	Doutor
<i>ebook</i>	livro eletrônico
ed.	edição
EDUCAFRO	Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes
EMARF	Escola da Magistratura Regional Federal (2ª Região)
EUA	Estados Unidos da América
FAESP	Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário
FGV	Fundação Getulio Vargas
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
http://	<i>hypertext transfer protocol</i>
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDDD	Instituto de Defesa do Direito de Defesa
j.	juízo em
Min.	Ministro
MPL	Movimento Passe Livre
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
n.	número
NUPEC	Núcleo de Processos Estruturais Complexos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
Org.	organizado por
p.	página
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PPGD	Programa de Pós-Graduação
Prof.	Professor
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade

PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PV	Partido Verde
REJUR	Revista Jurídica
Rel.	Relator
SasiSUS	Subsistema de Atenção à Saúde Indígena
SINESPS	Sindicato Nacional das Empresas Especializadas na Prestação de Serviços em Presídios e em Unidades Socioeducativas
STF	Supremo Tribunal Federal
TMD	Teoria da mobilização do direito
TMR	Teoria da mobilização de recursos
TNMS	Teoria dos novos movimentos sociais
TPP	Teoria do processo político
Trad.	Traduzido por
Trad.	tradução
UCLA	<i>University of California Los Angeles</i>
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
USA	<i>United States of America</i>
USP	Universidade de São Paulo
v.	volume
vs.	<i>versus</i>
www.	<i>world wide web</i>

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
1	MOVIMENTOS SOCIAIS	21
1.1	DO MOVIMENTO AO PARTIDO E DE VOLTA AO MOVIMENTO	21
1.1.1	Movimento operário	21
1.1.2	As funções dos partidos políticos na democracia liberal	24
1.1.3	Institucionalização jurídica dos partidos políticos	27
1.1.4	Crise dos partidos políticos e abertura aos movimentos sociais	29
1.1.5	De volta aos movimentos sociais	33
1.1.6	Novos movimentos sociais no Sul Global	37
1.1.6.1	Desmontagem neoliberal: temáticas dos movimentos do Sul	37
1.1.6.2	Movimentos locais e o fazer coletivo	39
1.1.6.3	Movimentos sociais no Brasil pós-2013	40
1.2	TEORIAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	42
1.2.1	Definindo os movimentos sociais	44
1.2.2	Movimentos e partidos	48
1.2.3	Conceitos-chave	51
1.2.3.1	Estruturas de oportunidades políticas	51
1.2.3.2	Repertórios	52
1.2.3.3	Enquadramento (<i>frame</i>)	53
2	PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	55
2.1	PROCESSOS ESTRUTURAIS	56
2.1.1	Processos estruturais: de Brown à ADPF n. 347	57
2.1.2	Processos estruturais e funções do Tribunal constitucional	59
2.1.2.1	(In)compatibilidade das ações estruturais com a separação dos poderes	60
2.1.2.2	(I)legitimidade do Tribunal constitucional para intervir em políticas públicas	63
2.1.3	Características gerais dos processos estruturais	66
2.1.4	Decisão no processo estrutural	69

2.1.4.1	Medidas emergenciais	70
2.1.4.2	Plano de ação	71
2.1.4.3	Monitoramento das reformas	73
2.2	ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	74
2.2.1	Espécies	76
2.2.2	Legitimação ativa	77
2.2.3	Objeto e hipóteses de cabimento	82
2.2.3.1	Controle de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição Federal	83
2.2.3.2	Controle preventivo de constitucionalidade	84
2.2.3.3	Atos privados equiparados aos praticados por autoridades públicas	85
2.2.3.4	Atos jurisdicionais	85
2.2.3.5	Omissão legislativa	85
2.2.4	Preceito fundamental	86
2.2.5	Subsidiariedade, efeitos da decisão e procedimento	89
3	MOVIMENTOS SOCIAIS E PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	92
3.1	A RELAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS COM A CORTE CONSTITUCIONAL	93
3.1.1	Estruturas de oportunidades legais	96
3.1.1.1	Acesso à Corte constitucional	98
3.1.1.2	Configuração de poder no Judiciário	100
3.1.1.3	Presença de aliados do movimento social	102
3.1.1.4	Enquadramentos cultural e jurídico	103
3.1.2	Repertórios: o Tribunal constitucional como fórum de protestos	104
3.1.3	Efeitos constitutivos do Tribunal Constitucional sobre os movimentos sociais e o enquadramento (<i>frame</i>)	107
3.2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ADPFS ESTRUTURAIS	110
3.2.1	Legitimidade ativa: dos partidos políticos aos movimentos sociais	111
3.2.1.1	Protagonismo dos partidos políticos	112
3.2.1.2	Abertura do STF aos movimentos sociais	114
3.2.2	Participação social: fases pré-decisional e pós-decisional	117

3.2.2.1	Fase pré-decisional: <i>amicus curiae</i>	119
3.2.2.2	Fase pós-decisional: planos de ação e monitoramento da decisão estrutural	127
	CONCLUSÃO	133
	REFERÊNCIAS	136

INTRODUÇÃO

No século XVIII, os cientistas políticos e grande parte das sociedades compreenderam que a representação era a solução para diversos dilemas da democracia nos grandes Estados-nação (Dahl, 2004, p. 26; Tavares, 2005, p. 30-31). Assim, ao longo dos séculos XIX e XX, os Estados modernos passaram a adotar o sufrágio universal e o sistema de partidos políticos como modelo ideal de democracia. Adotou-se um modelo de democracia liberal, caracterizado pela separação entre titularidade e exercício do poder, pelo princípio da maioria e pela concepção do indivíduo como autônomo em relação ao Estado.

Esses componentes foram conjugados, ainda, com o constitucionalismo (Sartori, 1991, p. 128), a fim de criar barreiras ao governo irrestrito da maioria (Dahl, 2004, p. 29; Tavares, 2005, p. 44-45). As declarações de direitos nas Constituições nacionais cumpriram a função de evitar que as democracias fossem compreendidas apenas como o *governo do povo*, exigindo a sua compreensão como um sistema de direitos. A inobservância dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, portanto, pode levar à classificação de um Estado como não democrático, ainda que as demais características da democracia estejam presentes. Por essa razão, o Tribunal constitucional, como aplicador e garantidor das normas constitucionais (Tavares, 2006, p. 22), exerce um papel essencial na democracia liberal, especialmente no controle sobre a discricionariedade das maiorias.

Por outro lado, a democracia liberal, enquanto democracia política, pode e deve ser conjugada e complementada pela democracia social, ou seja, “o conjunto de democracias primárias, pequenas comunidades e associações voluntárias concretas, que nutrem a democracia em nível de base, em nível da sociedade civil” (Sartori, 1991, p. 120). Essa conjugação entre a infraestrutura (democracia social) e a macroestrutura (democracia política) qualifica a democracia liberal, na medida em que a torna mais autêntica (Sartori, 1991, p. 120).

Com efeito, segundo Robert Dahl (2004, p. 45), uma democracia ideal exige a participação efetiva na elaboração das políticas públicas, bem como um controle do cidadão sobre os programas de ação adotados, além da observância dos direitos fundamentais. No mesmo sentido, André Ramos Tavares (2005, p. 81) cita “a crescente necessidade de se criarem novos mecanismos pelos quais o povo possa participar, efetivamente, não apenas da parte inicial da indicação de seus representantes, mas também do próprio exercício do poder que este realiza diuturnamente”.

Para isso, a liberdade de associação em organizações políticas, grupos de interesse e movimentos sociais é essencial, tanto para a participação, como para o controle. Essas

organizações podem se tornar majorias e exercer direitos através de instrumentos majoritários, como as eleições e o processo legislativo; mas também podem se tornar minorias e exigir a observância de seus direitos fundamentais através de instrumentos contramajoritários, como o acesso ao Tribunal constitucional pela via recursal ou originária.

Os movimentos sociais que representam minorias na democracia liberal possuem na Constituição e no Tribunal constitucional a garantia de sua não exclusão do processo de decisão sobre direitos fundamentais, já que a eles deve ser garantido o mínimo para a existência digna em sociedade. O Estado Constitucional de Direito se afirma na democracia não apenas pela ação das instituições democráticas, mas igualmente pela ação das organizações dos movimentos sociais, sempre vigilantes em relação aos direitos fundamentais, em pleno exercício de uma democracia social.

A presente pesquisa se insere nesse contexto da democracia liberal, portanto, pretende analisar a ação desse ator social tão relevante, o movimento social, sobre uma estrutura constitucional específica, o Tribunal constitucional. Pretende-se explorar a forma pela qual esse ator se relaciona com a estrutura e, por outro lado, os efeitos dessa estrutura sobre a formação e as ações do ator social. Entende-se que o estudo da literatura acerca dos movimentos sociais pode ser muito útil para compreender a participação social no processo constitucional, pois permite ao direito perceber os aspectos políticos e responder-lhes adequadamente, promovendo os objetivos constitucionais de fortalecimento da democracia.

Não se trata de uma pesquisa com a finalidade de sugerir aprimoramentos normativos ou mudanças de interpretações jurídicas acerca do fenômeno estudado, tampouco explicar as razões da ocorrência desse fenômeno. Trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva de um fenômeno relativamente novo no Tribunal constitucional brasileiro, datando dos últimos dez anos, consistente na participação social organizada de movimentos sociais em ações constitucionais de caráter estrutural.

As violações sistemáticas e estruturais aos direitos fundamentais atingem a democracia em seu âmago. Assim, aos movimentos sociais e ao Tribunal constitucional são confiadas as missões, respectivamente, de exigir e de garantir a observância desses direitos. A fim de compreender esse fenômeno complexo, é necessário oferecer um retrato compreensível de suas principais características e particularidades (Queiroz, *et al.*, 2017, p. 69).

A escolha pelo estudo das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) se deu em razão da sua grande potencialidade para levar ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal (STF) realidades complexas e geradoras de violações graves e sistemáticas de direitos fundamentais. Essas realidades são, muitas vezes, produtoras de movimentos sociais

fortes e articulados, que visam debelar ilegalidades e inconstitucionalidades a partir de um repertório plural de ação, inclusive através do acesso ao Poder Judiciário. Assim, entende-se que as ADPFs de caráter estrutural estão em primeiro plano na ação dos movimentos sociais, além de permitirem uma melhor compreensão das influências recíprocas entre movimentos e Tribunal constitucional.

A fim de apresentar o desenvolvimento e os resultados da pesquisa, a dissertação foi dividida em três capítulos, cada um deles com duas seções e algumas subseções. Os dois primeiros capítulos visam explorar os principais desenvolvimentos teóricos acerca desse ator social e dessa estrutura constitucional, enquanto o terceiro capítulo explora a maneira pela qual a relação entre eles se estabelece. Trata-se de pesquisa interdisciplinar que realiza uma combinação do conhecimento normalmente segmentado entre a ciência jurídica, a ciência social e a ciência política, para uma abordagem mais abrangente e uma compreensão mais profunda do fenômeno estudado (Queiroz *et al.*, 2017, p. 194).

A metodologia de pesquisa utilizada foi a revisão bibliográfica dos principais autores da teoria dos movimentos sociais, bem como da teoria constitucional, a fim de estabelecer o estado da arte no tema escolhido e colher conceitos úteis à análise do fenômeno apresentado.

Ainda, a fim de verificar a ocorrência desse fenômeno na prática do STF, pesquisamos documentos jurídicos, especialmente os autos processuais das ADPFs de caráter estrutural atualmente em curso no STF, analisando petições iniciais, pedidos de ingresso como *amicus curiae* e acórdãos. Os recortes institucional e processual da pesquisa empírica se justificam em razão do objeto de análise proposto, que se limita à atuação dos movimentos sociais em um Tribunal (o STF) e em um tipo específico de ação constitucional (a ADPF estrutural).

No primeiro capítulo, realiza-se uma análise sócio-histórica dos movimentos sociais, a fim de compreender a sua trajetória desde o século XIX até o momento atual, assim como as principais teorias desenvolvidas no final do século XX para compreender a ação coletiva¹ e seus desdobramentos. Na primeira seção do capítulo, enfatiza-se o resgate histórico dos movimentos sociais, desde o seu precursor mais relevante no contexto da democracia liberal, o movimento operário, passando pelo seu ofuscamento pelos partidos políticos durante o século XX, até o seu ressurgimento renovado no último quarto do século XX. Ao final desta primeira seção, ainda, são exploradas as especificidades dos movimentos sociais no contexto do Sul Global, o

¹ Nesta pesquisa, a expressão “ação coletiva” é utilizada em seu sentido sociológico, para indicar a práxis coletivizada de atores sociais com agência sobre as multidões. Não se utilizará o termo no sentido técnico-jurídico, como o poder que certos legitimados processuais têm de exigir o exercício da atividade jurisdicional para a adjudicação de um conflito.

que se justifica em razão do foco da pesquisa no contexto brasileiro. Na segunda seção, apresentam-se os contornos de duas das principais teorias sociológicas surgidas nos anos 1970 para explicar o novo paradigma da ação coletiva, a fim de definir o conceito de movimento social para a presente pesquisa. Em seguida, esclarece-se acerca das diferenças e das interpenetrações entre os movimentos sociais e os partidos políticos, sempre perseguindo o objetivo de inserir o objeto da pesquisa no contexto da democracia liberal. Por fim, são apresentados três conceitos-chave das teorias dos movimentos sociais a serem retomados no último capítulo para explicar a relação entre os movimentos e a Corte constitucional.

No segundo capítulo, são analisadas as arguições de descumprimento de preceito fundamental estruturais. Inicialmente, são revisados os principais aspectos dos processos estruturais, relacionando-os com as funções do Tribunal constitucional. Em seguida, são analisados os avanços doutrinários e jurisprudenciais relativos às ADPFs, ressaltando aspectos importantes para compreender sua vocação ao tratamento de questões estruturais. Compreender a função de um processo estrutural, as possibilidades de provimentos estruturais e seu funcionamento através do instrumento processual da ADPF auxilia o entendimento das potencialidades da ação dos movimentos sociais no STF.

Por fim, no terceiro capítulo, busca-se compreender como os movimentos sociais se relacionam com o Tribunal Constitucional, apresentando alguns avanços importantes a partir da introdução de ações estruturais no STF. Inicialmente, discorre-se a respeito de alguns desdobramentos da teoria dos movimentos sociais na teoria do direito. Em seguida, retomam-se as reflexões acerca das ADPFs estruturais para analisar em maior profundidade os acontecimentos no STF que indicam sua abertura aos movimentos sociais, tanto no que tange à legitimidade ativa para as ações constitucionais, como aos instrumentos processuais de participação social. Essa última seção, frise-se, procura analisar os dados das ADPFs atualmente em curso no STF, visando compreender como essa realidade da participação social nas decisões constitucionais tem se apresentado.

1 MOVIMENTOS SOCIAIS

A expressão *movimento social* é utilizada em diversos contextos e espaços institucionais (p. ex. Estado, academia, escola) e não institucionais (p. ex. mídia, redes sociais, interações sociais informais), com os mais variados significados e intenções. Essa polissemia, contudo, não pode ser aceita para a construção de ciência de forma séria e embasada, uma vez que, inevitavelmente, leva a equívocos interpretativos e a distorções de sentido das teorias.

Por essa razão, este primeiro capítulo visa esclarecer o conceito de movimento social adotado pela pesquisa, a partir de uma perspectiva sócio-histórica. A revisão bibliográfica, neste ponto, permite compreender a trajetória dos movimentos sociais desde o século XIX até o momento atual, além de revisitar as diversas teorias que almejam compreender a ação coletiva e seus desdobramentos. Diante disso, é possível identificar alguns acúmulos de conhecimento sobre a ação coletiva que auxiliam na análise do objeto de estudo, ou seja, a relação entre os movimentos sociais e o Tribunal constitucional.

1.1 DO MOVIMENTO AO PARTIDO E DE VOLTA AO MOVIMENTO

Esta primeira seção do capítulo visa realizar um breve resgate histórico dos movimentos sociais, inserindo-os no contexto maior da democracia liberal. Pretende-se, aqui, compreender o surgimento dos movimentos sociais, inicialmente, como movimento operário no século XIX, e a consolidação dos partidos políticos como organizadores da luta política até meados do século XX.

Em seguida, parte-se à verificação mais profunda das funções dos partidos políticos e sua institucionalização a partir da constitucionalização ocorrida no pós-Guerras. Essas funções são resgatadas ao longo da pesquisa para serem comparadas às funções exercidas pelos novos movimentos sociais.

Por fim, são explorados os elementos históricos e culturais que indicam haver uma mudança de paradigma da luta política a partir do último quarto do século XX, e suas especificidades no Sul Global.

1.1.1 Movimento operário

A noção de movimento social surge ainda no século XIX, como um sinônimo de lutas operárias organizadas, no contexto da teoria socialista acerca da luta de classes (Duarte, *et al.*,

2008, p. 122). Segundo Hobsbawm (2022, p. 173), esses movimentos tiveram expansões periódicas e descontínuas em tamanho, força e atividade entre 1789 e 1917, relacionadas a “flutuações cíclicas a curto prazo, e provavelmente também com os longos períodos de mudança econômica [...], e os períodos de dificuldade e crise que alternam com eles”.

Na Inglaterra, até 1875, observava-se um movimento pequeno de sindicatos de ofício que não questionavam a estrutura liberal. Já entre 1875 e 1918, foram observadas expansões do movimento operário que bradava reivindicações revolucionárias e socialistas. A partir de 1918, em uma Inglaterra monopolista, o movimento operário se convenceu totalmente da necessidade de substituição do capitalismo, mas passou a reivindicá-lo por meio do Partido Comunista (Hobsbawm, 2022, p. 425-426), com uma submissão do movimento ao partido.

No século XIX e início do século XX, portanto, a ideia de movimento social ainda estava intrinsecamente relacionada à ação política organizada dos trabalhadores das fábricas em prol de melhores condições de trabalho e até de modificações estruturais na organização do Estado e do trabalho². A ação do movimento operário não era autônoma ou sustentada no tempo, mas necessitava do partido político para se perenizar.

Naquele momento, os movimentos despertaram a curiosidade de teóricos como Karl Marx, que enxergava nos movimentos operários uma parte importante da luta de classes, representando especialmente a parcela de ações emancipatórias de caráter político. Na obra *A Guerra Civil na França*, Marx analisa como um de seus casos de estudo mais importantes a Comuna de Paris (1871), classificada como a “primeira revolução especificamente proletária da História” (Maciel, 2011, p. 151). A Comuna inicia como um movimento de multidão (Dean, 2022, p. 161) e chega a adquirir uma organização popular muito bem definida, consistindo em uma verdadeira experiência de autogoverno popular. Chegou ao fim após 72 dias, em razão da repressão do governo central, mas deixou muitos legados para os movimentos seguintes e para o estudo da ação coletiva.

Entre os autores socialistas que estudaram a ação coletiva, contudo, prevaleceu a ideia de Vladimir Lenin sobre os movimentos de trabalhadores. Lenin enfatizava que os movimentos sociais nada alcançariam sem os partidos políticos, de modo que “a emergência dos movimentos sociais tenderia ao esgotamento, a menos que os intelectuais saídos da classe trabalhadora ou com ela comprometidos viessem a assumir a direção da ação política por meio do Partido”

² Importante esclarecer, desde logo, que os movimentos proletários do século XIX não correspondem aos atuais movimentos sociais que pretendemos estudar na presente pesquisa, mas a importância de rememorá-los está no fato de que constituíram a gênese da ideia de organização política para a luta por direitos de forma sustentada, adquirindo, por isso, essa nomenclatura.

(Duarte *et al.*, 2008, p. 123). Essa conclusão leninista engloba duas ideias: (a) os movimentos sociais apenas conseguiriam revolucionar a sociedade burguesa caso se tornassem partidos políticos; e (b) os movimentos sociais necessitariam da direção de intelectuais, ou seja, os líderes do partido.

Eric Hobsbawm (2022, p. 447-448) denomina de teoria da “espontaneidade” dos movimentos trabalhistas a perspectiva de Lenin, ressaltando que “a experiência espontânea dos trabalhadores é limitada” e, por isso, os movimentos sociais sem a direção de um partido “têm probabilidade de serem levados na direção da esteira da ideologia burguesa”.

Ao se debruçar sobre os acontecimentos da Comuna de Paris, Lenin ressaltava a necessidade de que este fenômeno de multidão concentrasse suas forças em um partido político, para apenas assim ter a oportunidade de se expressar como um sujeito político (Dean, 2022, p. 180-181). No mesmo sentido, ao analisar o trabalhismo inglês, Hobsbawm (2022, p. 430) afirma:

A força do Cartismo havia se apoiado precisamente em sua capacidade de mobilizar essas vastas massas dos incompletamente proletarizados. Os grandes surtos político-industriais militantes de 1889 e 1911 iriam fazer o mesmo. **Mas todos estes tiveram sucesso porque foram além dos limites do sindicalismo estreito, e deram ao movimento revolucionário ou socialista liderança e perspectiva** (grifos nossos).

A interpretação dada por Lenin e Hobsbawm à relação entre os partidos políticos e os movimentos sociais ainda reverbera em muitos estudos de teóricos socialistas até a atualidade, a exemplo do caso de Jodi Dean (2022, p. 196), para quem,

Mais que um corpo focado no Estado, o partido é uma forma para a expressão e a direção de vontade política. Ele concentra a disrupção em um processo a fim de produzir poder político: esses atos estão conectados; demonstram a força do coletivo. Seu esforço vai na direção de organizar a intensidade liberada pela multidão, mantê-la presente como um desejo fervoroso.

No século XIX e início do século XX, portanto, no contexto das lutas proletárias, o movimento social se restringia a uma parte da ação do partido político ou uma ação de suporte ao partido político na luta de classes. Não se reconhecia sua existência autônoma³, isto é, apartada da direção dos líderes partidários. Em que pese os movimentos operários fossem

³ Nem todos os autores de tradição marxista aderiram à tese de Lenin sobre os movimentos sociais. Duarte e Meksenas (2008, p. 124-125) citam como teses divergentes a de Rosa Luxemburgo, para quem a luta dos movimentos sociais gerava aprendizado político aos trabalhadores que deveria ser levado em conta pelos líderes do partido, e a de Antonio Gramsci, para quem os movimentos sociais deveriam ter autonomia relativa perante as instituições, não estando totalmente submetidos ao controle do partido.

considerados a força motriz para as rupturas do *status quo*, não eram vistos como capazes de produzir nada duradouro sem a sua conversão em um partido político, com organização hierarquizada, *status* institucional e programa bem definido.

1.1.2 As funções dos partidos políticos na democracia liberal

Ao longo do século XX, os partidos políticos ganharam envergadura e importância no debate político bem mais amplas que os movimentos sociais. Eles começaram a ser estudados de forma profunda por intelectuais como Ostrogorsky, em *A democracia e os partidos políticos* (1912), Weber, em *A Política como Vocação* (1919), Michels, em *Les partis politiques* (1911) e Duverger, em *Les parties politiques* (1951).

Como explica Paulo Bonavides (2010, p. 383), com o surgimento do Estado Social após as Guerras Mundiais, os partidos políticos saem das sombras e ganham *status* constitucional, se tornando, cada vez mais, “instituições oficiais, que recebem subsídios de agências governamentais e se convertem pois em órgãos do poder estatal”. Nessa linha, Bonavides cita a Constituição soviética de 1936, que previu o Partido Comunista como liderança da classe operária, a Constituição italiana de 1947, que previu a liberdade de se associar em partidos políticos, e a Lei Fundamental de Bonn (Alemanha) de 1949, que previu o partido político como fundamental para formar a vontade política do povo.

Os holofotes da ação política e do direito constitucional começam a apontar para os partidos políticos não apenas pelo seu protagonismo na luta por direitos dos trabalhadores durante o século XIX e início do século XX, mas, especialmente, porque constatou-se que a democracia liberal é essencialmente representativa. Os partidos políticos, portanto, são uma instituição indispensável ao exercício da escolha democrática dos representantes pelo povo, exercendo diversas funções na sociedade contemporânea. Essas funções foram, por muito tempo, consideradas infungíveis, ou seja, apenas poderiam ser exercidas pelos partidos políticos, únicas instituições com vocação para representar a vontade do povo.

Nesse sentido, é possível apontar duas funções primordiais exercidas pelos partidos políticos no contexto da democracia liberal: (i) a interrupção da fragmentação da sociedade e (ii) a preservação do pluralismo político ⁴.

⁴ Parte desta reflexão acerca das funções dos partidos políticos na democracia liberal é fruto de artigo produzido em coautoria com o colega Matheus Vinicius Bueno Di Sarno, na disciplina “Constitucionalismo, democracia e populismos”, ministrada pelo professor Luis Guilherme Arcaro Conci, no segundo semestre de 2024, no PPGD da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Sobre a primeira delas, entende-se que o partido político exerce uma espécie de agregação e de canalização dos votos do povo soberano, sem o qual “os eleitores se expressariam no vazio, no caos de múltiplos fragmentos” (Sartori, 1991, p. 130).

Segundo Nadia Urbinati (2016, p. 178-179), os partidos políticos constituem “associações que vinculam (e dividem) indivíduos conforme suas interpretações avaliativas de problemas gerais”. Assim, diversamente das associações civis, que veiculam interesses específicos e de classe, os partidos políticos processam as demandas do povo e frequentemente as endereçam às instâncias de poder como demandas gerais. Nesse ponto, exemplifica-se mencionando uma associação de bairro, que tem como mote frear a verticalização daquela vizinhança e preservar as áreas verdes ainda existentes, como praças, nascentes e parques. Ora, o partido político não deixará de endereçar essa demanda, mas o fará de modo a traduzi-la em um interesse geral, por exemplo, por cidades verdes, pela preservação do meio ambiente saudável ou pela urbanização mais consciente, ampliando a abrangência dessa pauta para outras partes da cidade e pensando políticas públicas com caráter geral. Com isso, o partido político interromperá a fragmentação da sociedade, formada por indivíduos e grupos diversos, com interesses, muitas vezes, antagônicos, arregimentando-os para pautas comuns.

Sobre a segunda função (preservação do pluralismo político), importante lembrar que, na democracia liberal, os eleitores exercem o voto pela regra da maioria, que abre a possibilidade para o pluralismo na ordem política⁵ (Sartori, 1991, p. 126). No que tange à política partidária, a regra da maioria permite que múltiplos partidos coexistam e pleiteiem o voto popular. Esses partidos, ainda que não eleitos, preservam a expectativa de alternância do poder e, por essa razão, aceitam o resultado das eleições, persistindo como oposição na arena política. Nesse sentido, Urbinati (2016, p. 177), resgatando escritos de Montesquieu, classifica os partidos políticos como corpos intermediários, pois constituem verdadeiros poderes que compensam a tendência endógena de o poder soberano ser monopolizado pelos seus portadores. Os partidos políticos são, pois, essenciais na preservação do pluralismo político, com o enraizamento social da ideia de diversidade e da preservação do diferente.

Para além das duas funções primordiais aqui exploradas, Urbinati (2016) cita outras funções dos partidos políticos na era do governo representativo, as quais se denominam aqui

⁵ Segundo a regra da maioria, não se exige que todos concordem com a decisão política adotada, mas apenas que haja maioria em um mesmo sentido, de modo que a minoria não é eliminada, mas resta virtualizada e preservada. Conforme ressalta Conci (2023, p. 44), a regra da maioria permite substituir a unanimidade pelo consenso. Além disso, os “consensos não significam a superação dos conflitos, que são ínsitos à democracia”.

funções complementares, pois derivam ou são instrumentais às funções primordiais, permitindo sua realização em plenitude.

A primeira função complementar – decorrente da função primordial de interrupção da fragmentação da sociedade – é a de conectar a sociedade civil e o Estado. Os partidos traduzem as reivindicações populares específicas e esparsas em pleitos gerais e viáveis, na medida em que podem ser tratados pela burocracia de Estado e dar origem a leis ou a políticas públicas aplicáveis a toda a população. Assim, os partidos políticos realizam uma verdadeira intermediação entre o povo soberano e o aparato de Estado que deve lhe servir e prestar contas.

A segunda função complementar é a de exercer um mandato político. Na democracia liberal, não são os indivíduos que exercem o mandato, mas os integrantes de partidos políticos, cujas decisões se submetem, em maior ou menor grau, às diretrizes e ao programa do partido.

A terceira função complementar dos partidos políticos é a de “circular opiniões entre o lado de dentro e o lado de fora das instituições” (Urbinati, 2016, p. 187), ou seja, promover a participação social do povo nos processos de tomada de decisão, seja como representantes eleitos, seja no controle daqueles que elegeram. Portanto, é do partido que o povo deveria cobrar a lisura e o alinhamento ideológico do representante eleito e, conseqüentemente, a atuação em prol das pautas defendidas durante a campanha, inclusive através da democracia interna nos partidos políticos.

A quarta função complementar dos partidos políticos é a de formar quadros que exercem os cargos políticos e de administração do Estado, de modo que seriam responsáveis por difundir o ensino sobre as exigências da democracia. Não se espera que a filiação partidária seja uma mera exigência legal a ser cumprida pelos candidatos alguns meses antes das eleições. Na verdade, o que se pretende é que os candidatos obtenham sua formação política nas trincheiras da luta política, angariando posições na hierarquia partidária ao longo do tempo, até se tornarem candidatos a cargos políticos.

Para além disso, como explica Peter Mair (2003, p. 284), o partido político exerce uma função essencialmente procedimental consistente na organização do Poder Legislativo (parlamento) e do Poder Executivo (governo). O autor entende ser esta, atualmente, a função mais importante desempenhada pelos partidos, uma vez que não pode prescindir da autoridade e da capacidade organizativa desses corpos intermediários. Assim, os partidos são essenciais não apenas para a representação do povo, mas igualmente para a gestão dos procedimentos democráticos de tomada de decisões de caráter geral e vinculante (função governativa).

Em resumo, são funções exercidas pelos partidos políticos na democracia liberal: (i) interromper a fragmentação da sociedade (função primordial); (ii) preservar o pluralismo

político (função primordial); (iii) firmar a conexão entre a sociedade civil e o Estado (função complementar); (iv) exercer o mandato político (função complementar); (v) promover a participação social do povo nos processos de tomada de decisão (função complementar); (vi) formar quadros políticos e de administração do Estado (função complementar); e (vii) organizar o parlamento e o governo (função procedimental).

1.1.3 Institucionalização jurídica dos partidos políticos⁶

Desde a segunda metade do século XX, mais especificamente a partir dos anos 1970, alguns sociólogos e cientistas políticos começaram a perceber um enfraquecimento dos partidos políticos nas suas funções primordiais de interrupção da fragmentação social e preservação do pluralismo político. Em paralelo, desde meados do século, se intensificava o movimento de institucionalização dos partidos políticos, decorrente de sua constitucionalização no Estado Social e caracterizado pela forte regulamentação da estrutura e do funcionamento dos partidos, que passaram a integrar o Estado.

Segundo Paulo Bonavides (2010, p. 382),

Quando se dá a institucionalização jurídica da realidade partidária, e o jurídico coincide com o sociológico, chega-se também oficialmente ao Estado Social. Nessa ocasião, os textos constitucionais, sem mais reservas, entram a indicar o lugar que cabe às organizações partidárias no seio da ordem estabelecida.

Para Claus Offe (1985, p. 821-825), a institucionalização jurídica dos partidos de trabalhadores lhes outorgou um papel relevante na política do Estado, motivo pelo qual começaram a ser moldados pelo paradigma constitucional nascente, baseado em três elementos-chave: crescimento econômico, distribuição e segurança.

O crescimento econômico foi concebido pelo novo paradigma constitucional como totalmente possível e desejável, além de ser contínuo e inesgotável, inadmitindo qualquer questionamento às vantagens do progresso. Nesse sentido, os partidos políticos de trabalhadores se transformaram em meros redistribuidores de dividendos desse crescimento aos

⁶ Enquanto Paulo Bonavides (2010, p. 382) fala em “institucionalização jurídica da realidade partidária”, Claus Offe (1985, p. 817) denomina o fenômeno de *institutional politics*, e Peter Mair (2003, p. 285) menciona os partidos políticos “cada vez mais implantados nas instituições”, tudo com a finalidade de escancarar a realidade da “estatalização” dos partidos políticos. Portanto, tendo em conta o uso desses referenciais teóricos na presente pesquisa, optou-se pela adoção do termo “institucionalização jurídica dos partidos políticos”, a fim de manter coerência com os autores citados. Não se ignora, contudo, que o conceito de “institucionalização” é plurívoco, utilizado por parcela importante da ciência política (Mainwaring e Scully, 1995; Luna e Altman, 2011) como sinônimo de enraizamento e legitimação dos partidos políticos perante a sociedade.

trabalhadores, abandonando suas reivindicações ligadas à modificação do modo de produção e, portanto, suas pretensões de alterações estruturais do Estado. Já a ideia de segurança foi alargada para abarcar o Estado de Bem-Estar Social, as estratégias militares de defesa e o controle social, de modo a relacionar a manutenção da ordem à repressão a comportamentos “desviantes”, como condição *sine qua non* para a manutenção dos direitos sociais da população.

Nesse contexto, a política institucional, inclusive apoiada por partidos de trabalhadores, começou a criar estratégias de repressão e controle, sob o pretexto de manutenção do bem-estar social que, em verdade, era bastante excludente e pouco vantajoso ao trabalhador.

A política realizada nestes moldes altamente institucionalizados dominava aos poucos o palco de lutas por direitos, excluindo da construção política a população em geral, a quem era reservada a vida privada e o consumo e que apenas exercia seu papel político periodicamente, nas urnas. A participação popular nos espaços políticos institucionais, inclusive os partidos políticos, tornou-se cada vez mais difícil. Já os assuntos levados à arena política ficaram cada vez mais restritos; o conflito e o dissenso ficaram ao largo da discussão política.

Em um sentido muito semelhante, Mair (2003, p. 281-282) observa que, nas últimas décadas do século XX, os partidos políticos deixaram de fazer parte da sociedade para integrar o Estado. Ressaltou ainda, como Offe, o seu processo de institucionalização. Para o cientista político irlandês, essa mudança decorre de três fatores: (i) a dependência cada vez maior dos partidos em relação ao financiamento público, (ii) a criação de leis e de regulamentos que limitam o registro dos partidos, as suas atividades e a sua propaganda; e (iii) a priorização pelos partidos de exercício de cargos públicos pelos seus membros, o que levou, inclusive, à maior personalização na figura do líder eleito.

Como já havia observado Ostrogorski (1912, p. 24), “os partidos, os grandes partidos, se incorporam ao Estado de uma forma duvidosa ao interesse público, depreciando os princípios elementares que regem as relações do Estado com os cidadãos”.

Assim, ainda que o fenômeno da constitucionalização dos partidos políticos não possa ser visto apenas como prejudicial ou desagregador, a literatura citada, que pretende compreender a crise de representação, aponta que uma das causas da crise dos partidos políticos no século XX é a sua institucionalização jurídica, portanto, a demasiada proximidade com a burocracia de Estado.

1.1.4 Crise dos partidos políticos e abertura aos movimentos sociais

A inserção dos partidos políticos na burocracia de Estado resultou na sua desmobilização como verdadeira força política, ou seja, como força agregadora dos anseios da sociedade e mobilizadora de participação popular nas decisões de caráter coletivo. O povo deixou de ter acesso ao partido e endereçar suas demandas a partir dele.

Ademais, alguns partidos políticos têm se tornado cada vez mais oligarquizados e personalistas, com a captura de suas decisões internas e externas por líderes populistas que buscam ascensão e manutenção no poder ao preço da torção da democracia e de seus procedimentos previstos nas Constituições⁷. Os pesquisadores Eneida Desirée Salgado e Alejandro Pérez Hualde (2015, p. 77) chamam a atenção para a falta de democracia interna nos partidos políticos e a permanência indefinida dos dirigentes partidários, que levam a efeitos nefastos no exercício das funções primordiais dos partidos:

Esta postura, fundada possivelmente no desprezo em relação aos demais integrantes do partido, parece produzir alguns efeitos: a) o isolamento do grupo dirigente e seu consequente afastamento dos interesses do resto do partido; b) a tendência a instrumentalizar ou suprimir procedimentos, a fim de evitar qualquer renovação que fuja ao controle das autoridades partidárias; c) a prevenção contra qualquer mudança nas pautas de legitimação da trajetória política interna que possa implicar em uma substituição de valores capaz de abalar a estrutura da relação entre o grupo dirigente, os militantes e o eleitorado; e d) a derrocada das defesas democráticas do partido contra os embates dos partidos “antissistema” que proliferam. **A disputa eleitoral dá-se entre líderes, não entre partidos** (grifos nossos).

Dessa forma, as funções de interrupção da fragmentação da sociedade e de preservação do pluralismo político têm sido mal exercidas atualmente pelos partidos políticos, abrindo-se uma lacuna na democracia liberal.

Esse fenômeno também foi capturado por importantes pesquisas de opinião pública realizadas desde o final do século XX, como a divulgada anualmente pela Corporação Latinobarómetro, sediada no Chile, acerca da democracia na América Latina. A seguir, são explorados alguns desses dados para demonstrar como a população latino-americana vêm percebendo essa crise dos partidos políticos na região.

Segundo dados do Informe 2021 do Latinobarómetro, os partidos políticos são as instituições mais mal avaliadas pela população nas democracias latino-americanas, com apenas

⁷ Sobre o fenômeno do constitucionalismo abusivo, ver: Landau. *In*: Rejur, 2020, p. 17-71.

13% dos respondentes indicando ter muita confiança ou alguma confiança nos partidos de seus países. Esse número vem diminuindo ao longo do tempo: 26% em 1995, primeiro ano da série histórica, e 22% em 2006. Ainda, quando perguntados se existe algum partido político ao qual se sintam mais próximos, 67,8% dos respondentes disseram que não.

Os próprios autores do Informe (2021, p. 71) possuem uma hipótese para essa crise de confiança: a atomização do sistema de partidos, com o surgimento de um sem-número de partidos fracionados e sem qualquer expressão ideológica. Para Mair (2003, p. 285-287), essa confusão entre os partidos se deve tanto à erosão dos diferentes perfis dos eleitores, que deixaram de se identificar com uma ou outra ideologia e abandonaram a ideia de conflito social, como à erosão da prática e da identidade dos partidos políticos, que começaram a adotar técnicas similares de organização das campanhas para conquistar os mesmos eleitores, e estabelecer coligações partidárias nada ortodoxas com a finalidade de chegar ao poder. No mesmo sentido, Salgado e Hualde (2015, p. 79) ressaltam que a tendência dos partidos a uma amplitude de sua mensagem política com a finalidade de angariar o máximo de votos culminou, no século XXI, em “uma realidade de partidos políticos que não discutem programas nem posicionamentos ideológicos, difundem suas ideias com critérios comerciais, de mercado, e sublimam as razões de imagem”. O processo de desideologização dos partidos políticos passa por uma percepção da população de que “todos os partidos são iguais”, ou seja, não há mais pautas ideológicas diversas, mas apenas disputas vazias pelo poder, sem qualquer consideração pelo bem-estar da população.

Os dados também indicam que os partidos vêm perdendo protagonismo no exercício de suas funções de promoção da participação social e formação dos quadros políticos e de administração do Estado.

Segundo os dados do Latinobarómetro, em 2023, perguntados o quão interessados estão na política, 68,8% dos respondentes informaram que pouco ou nada interessados. Ademais, 81,7% dos respondentes informaram que nunca trabalharam para um partido político ou candidato. Esses números não se modificaram muito ao longo da série histórica, iniciada em 1995. Uma das hipóteses para a interpretação desses dados é de que os eleitores latino-americanos não parecem muito interessados na participação político-partidária como ela se dá atualmente, ou seja, na participação ativa nos partidos, como filiados ou candidatos. As pessoas

não mais veem os partidos políticos como lugares de participação nos processos de tomada de decisão coletiva⁸.

E esse fenômeno não é exclusivo das Américas. Como ressaltou Mair, em pesquisa quantitativa realizada juntamente com Ingrid Van Biezen, publicada em 2001 (p. 11), a filiação partidária do eleitorado da Europa ocidental teve um grande declínio entre os anos 1980 e 1990, de 9,8% para 5,7% (números relativos), ou seja, a participação na vida político-partidária tem sido cada vez menos atrativa aos cidadãos.

Já acerca da função de formar os quadros políticos e de administração do Estado, Urbinati (2016, p. 187-188) indica uma perda do monopólio pelos partidos políticos, ressaltando o papel das empresas privadas, universidades e bancos nessa função. Voltando aos dados do Latinobarómetro, observa-se que, na América Latina, as instituições ou grupos que inspiram mais confiança à população são a igreja (61%), as forças armadas (44%) e a polícia (36%) – contra, lembre-se, apenas 13% de confiança nos partidos políticos (Informe Latinobarómetro, 2021, p. 72).

Esse dado pode ser um indicativo de que essas instituições também têm exercido a função de formar os quadros políticos e de administradores do Estado, com diferentes visões acerca da democracia e da sua (in)dispensabilidade para a vida em sociedade. Essa conclusão é confirmada pela crescente consolidação das *bancada da bala* e *bancada evangélica* como forças políticas no Brasil, e de líderes populistas que defendem pautas conservadoras da igreja e da segurança pública em toda a América Latina.

Por outro lado, os partidos políticos preservam sua importância e imprescindibilidade pelo exercício cada vez mais especializado da sua função procedimental, ou seja, do papel de organizar o parlamento e o governo a partir da gestão dos procedimentos democráticos de tomada de decisões de caráter geral e vinculante. Essa função inclui as negociações para formar coligações, a distribuição de responsabilidades do governo através da nomeação de Ministros e de Secretários, o funcionamento das comissões legislativas, as votações e debates dos projetos de lei, entre outras. Para Mair (2003, p. 290-291), em verdade, essa é a única função não contestada dos partidos políticos e que, por isso, os torna necessários à democracia. A

⁸ Nadia Urbinati (2016, p. 179-180) desenvolve uma hipótese para explicar esse fenômeno, a qual não será explorada nesta pesquisa, mas vale ser citada para conhecimento e futuros desdobramentos do tema. Segundo a autora, há uma mutação na democracia representativa decorrente de um processo de simplificação horizontal da participação política, ou seja, o cidadão, atualmente, aspira mais a uma participação ocular mediante vigilância, do que a uma participação ativa, mediante autogoverno e efetiva participação nos processos de tomada de decisão. Assim, a crise dos partidos políticos também enfrentaria uma crise da participação popular na política, que é cada vez mais ocular e menos ativa. O verdadeiro desafio é compreender se essa participação ativa pode ser retomada e de que modo isso ocorreria.

institucionalização jurídica dos partidos políticos os tornou imprescindíveis ao funcionamento da Estado e da democracia, de maneira que não se pode pensar os processos democráticos sem a existência deles.

As funções representativas (primordiais e complementares) exercidas pelos partidos estão, portanto, a perder espaço, questionando-se cada vez mais a sua infungibilidade. A interrupção da fragmentação da sociedade e o pluralismo político, especialmente em seu aspecto de articulação dos interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade, são funções que foram compartilhadas com outras associações e movimentos não partidários, a exemplo dos movimentos sociais, dos meios de comunicação e das mídias digitais (Mair, 2003, p. 283).

E nesse ponto, considera-se importante a conclusão de Mair (2003, p. 283) sobre a crise nos partidos políticos e a conseqüente abertura aos movimentos sociais:

De facto, a função de articulação de interesses nunca foi um território exclusivo dos partidos, mas **o que distingue a situação presente daquela que prevalecia no apogeu do partido de massas é que as associações e movimentos alternativos do passado operavam frequentemente sob a égide do partido. Nas democracias contemporâneas, pelo contrário, os canais de representação partidários e não partidários estão cada vez mais separados uns dos outros** (grifos nossos).

Diversamente dos seus antecessores do século XIX, os movimentos operários, antes considerados parte da ação do partido político ou meramente um suporte ao partido político, os novos movimentos sociais, surgidos a partir do final do século XX, ganham certa autonomia em relação aos partidos, exercendo funções próprias.

Não se está cogitando aqui de uma substituição dos partidos políticos pelos movimentos sociais, uma vez que, como ressaltado diversas vezes ao longo desta seção, os partidos exercem funções essenciais à manutenção da democracia e do Estado de Direito. Contudo, a partir da crise dos partidos políticos, observa-se uma brecha para funções partidárias antes consideradas infungíveis serem exercidas por outros atores sociais.

Na avaliação de Luiz Guilherme Arcaro Conci (2023, p. 60), o processo de resgate da legitimação democrática, inclusive da legitimação dos partidos políticos, exige que a soberania popular seja exercida em outros momentos para além das eleições, como nas atividades de democracia interna dos partidos políticos ou nas atividades de sua própria comunidade:

A qualidade das democracias depende da permanência do “povo soberano” na vida pública. Isso exige que ao lado da “representação-delegação” se fortaleça uma “representação-narrativa”, visando a ampliar a representação da figuração para se apresentar a partir de uma “**dimensão ativa e multiforme**” (grifos nossos).

A força da democracia deve ser observada em todas as esferas da vida do cidadão, sob pena de esse cidadão julgá-la dispensável. Nesse sentido, dois dados do Informe 2023 do Latinobarómetro são alarmantes: 48% dos respondentes acreditam que a democracia pode funcionar sem partidos e 45% dos respondentes apoiam um governo autoritário ou entendem que ele dá no mesmo que a democracia.

Reconhecer que, como sentenciou Mair (2003, p. 278), “a época do partido de massas acabou e, tanto quanto podemos prever, dificilmente poderá ser recuperada” pode ser relevante para compreender que a democracia ainda pode ser salva, mas às custas de algumas funções infungíveis do partido. Outras instituições, associações e movimentos não partidários, como os movimentos sociais, assim como os meios de comunicação e as mídias digitais, começaram a exercer parcela das funções de intermediação política outrora exercidas apenas pelos partidos.

1.1.5 De volta aos movimentos sociais

Com o surgimento da “nova classe média” (Offe, 1985, p. 832) nos países do Norte global, surge uma vontade de fazer política fora da estrutura cada vez mais rígida dos partidos políticos e dos sindicatos de trabalhadores, inaugurando-se um “novo paradigma” da luta política. Para Offe (1985, p. 832-834), essa “nova classe média” é formada por pessoas com altos níveis educacionais e relativa segurança financeira, as quais, apesar de pertencerem a uma classe social, não defendem interesses de classe. A essa “nova classe média”, se juntam donas de casa, estudantes, aposentados, desempregados e jovens trabalhadores informais, que almejam melhores condições de vida na sociedade moderna. Esses seriam, portanto, os atores dos novos movimentos sociais no Norte.

Especialmente em razão do contexto da globalização, a esfera do trabalho perdeu sua centralidade e outros temas ganharam protagonismo nas lutas dos novos movimentos sociais (Touraine, 1989, p. 9; Duarte *et al.*, 2008, p. 128). Enquanto o tema principal dos movimentos operários estava muito restrito à luta de classes, os temas das lutas dos novos movimentos sociais se diversificaram e não podiam ser codificados facilmente como públicos ou privados

⁹. Eles estavam em uma categoria intermediária, que para Marcelo Sodré (2022, p. 192) é a “dimensão cultural”.

Nas palavras de Alain Touraine (1989, p. 10),

Uma das linhas de demarcação mais nítida entre a sociedade industrial e a sociedade pós-industrial é aquela que faz passar de uma separação entre a técnica e a cultura – aquela considerada produtora e esta considerada como reprodutora – a uma interdependência dos “fatores” técnicos e dos fatores humanos.

Esses temas diziam respeito a decisões políticas institucionais que causavam efeitos relevantes nas coletividades e nas quais essas mesmas coletividades não opinaram. Eram, especialmente, os temas do corpo, da saúde, da identidade de gênero, do meio-ambiente, da cultura e do território (Offe, 1985, p. 826-829).

Esses movimentos não visavam a revolução política, isto é, não pretendiam tomar o poder do Estado e/ou modificar o modo de produção. Segundo Angela Alonso (2009, p. 67), os novos movimentos sociais apresentavam **demandas pós-materiais e simbólicas**, ou seja, reivindicavam mudanças na sociabilidade e na cultura. Frise-se, contudo, que as suas demandas ainda eram políticas, pois adotavam modos de ação que pretendiam se reconhecidos como legítimos e fins que pretendiam se tornarem gerais, aplicáveis a toda a população, com a implementação de políticas públicas e de aprovação de leis (Offe, 1985, p. 826-827)¹⁰.

As **noções de direito e cidadania** adquiriram centralidade nos debates encampados pelos novos movimentos sociais (Duarte *et al.*, 2008, p. 128). Os direitos são considerados pelos movimentos como parte da cultura, ou seja, não se trata de benesses do Estado, ou deste ou daquele governante. Os movimentos compreendem que os direitos decorrem de conquistas históricas, as quais resultam de reivindicações legítimas da sociedade, exercidas no âmbito da cidadania participativa, e devem se enraizar na cultura das sociedades. Assim, a agenda dos movimentos começa a ser pensada a partir de reivindicações emancipadoras, que visam conquistar e universalizar direitos.

⁹ Públicos no sentido de serem reconhecidos como legítimos objetos da política institucional oficial, e privados no sentido de serem próprios da esfera privada (Offe, 1985, p. 826).

¹⁰ Nesse ponto, Offe (1985, p. 828): “[...] os novos movimentos sociais politicamente relevantes podem ser definidos como aqueles movimentos que reivindicam ser reconhecidos como atores políticos pela comunidade mais ampla – embora suas formas de ação não gozem da legitimidade conferida pelas instituições políticas estabelecidas – e que almejam objetivos cuja realização teria efeitos vinculantes para a sociedade como um todo, e não apenas para o próprio grupo”.

Nesse ponto, observa-se importante reflexão de Maria da Gloria Gohn (2011, p. 346-347):

O tema dos direitos é fundamental, porque dá universalidade às questões sociais, aos problemas econômicos e às políticas públicas, atribuindo-lhes caráter emancipatório. É a partir dos direitos que fazemos o resgate da cultura de um povo e de uma nação, especialmente em tempos neoliberais que destroem ou massificam as culturas locais, regionais ou nacionais. Partir da óptica dos direitos de um povo ou agrupamento social é adotar um princípio ético, moral, baseado nas necessidades e experiência acumuladas historicamente dos seres humanos, e não nas necessidades do mercado.

Por sua vez, enquanto o rígido e pouco permeável espaço da política institucional já estava ocupado pelos partidos políticos e sindicatos, os novos movimentos sociais buscaram o **espaço não institucional**. Esse novo paradigma se constituiu em um espaço de política não institucional, que, portanto, ainda permitia caracterizar sua luta como política. Não se trata de demandas de consumo ou da vida privada, mas que visam influenciar na política institucional, na produção legislativa e nas políticas públicas. Esses movimentos não se confundiam com seitas religiosas e grupos terroristas, já que as primeiras não buscam a universalidade dos fins e os segundos não pretendem a legitimidade dos meios (Offe, 1985, p. 826-828).

Diversamente dos partidos políticos e dos sindicatos, os **valores** mais proeminentes desses movimentos eram a autonomia e a identidade, que levaram à descentralização e à autodeterminação. Diante disso, seu modo de atuação, internamente, era altamente informal, descontínuo e dependente do contexto, enquanto externamente se caracterizava por táticas de demonstração e presença física, especialmente táticas de protesto (Offe, 1985, p. 829-830).

Segundo Offe (1985, p. 830), que observava o surgimento desse “novo paradigma” ainda nos anos 1980:

Os movimentos sociais se relacionam com os outros atores políticos e opositores não em termos de negociação, acordo, reforma, melhoramento, ou progresso gradual a ser conquistado por táticas e pressão organizada, mas, em termos de antinomias fortes como sim/não, eles/nós, o desejável e o intolerável, vitória e derrota, agora ou nunca, etc.

Para o autor, os novos movimentos sociais eram incapazes de negociar, tendo em vista que não tinham nada a oferecer em troca de concessões feitas às suas demandas. Diversamente das lutas sindicais, não havia trabalho envolvido, segundo o pensamento de Offe. O autor nega, portanto, que os movimentos sociais tivessem capacidade de se relacionar construtivamente com a institucionalidade.

Essa é uma constatação que se justificava na década de 1980, quando os movimentos sociais baseavam a sua ação coletiva nos protestos e nas passeatas em geral. Ao longo dos anos

seguintes, entretanto, com o amadurecimento de muitos desses movimentos, verificou-se que a lógica totalmente não institucional e de pautas inegociáveis não prevaleceu na prática. Em especial com a ampliação das possibilidades de atuação no sistema internacional de direitos humanos, no início do século XXI, muitos desses movimentos sociais adquiriram proeminência nas lutas internacionais por direitos, a exemplo do movimento antiglobalização, representado no Fórum Social Mundial (Gohn, 2011, 338). Nesse cenário, alguns integrantes de movimentos sociais se organizaram em Organizações Não Governamentais (ONGs), integrando o que se chama hoje sociedade civil organizada¹¹. Outros, integraram fundações e organizações do terceiro setor para participar de projetos específicos com apoio do Estado.

Assim, os novos movimentos sociais se organizaram e se internacionalizaram, o que exigiu que mantivessem com a institucionalidade estatal e internacional uma relação de diálogo e negociação, ainda que sem renunciar a suas táticas de protesto – o *Greenpeace* é um exemplo paradigmático¹².

Diante desse movimento de institucionalização de partes dos movimentos sociais através de ONGs e associações, assim como do surgimento do fenômeno das redes sociais e da “era do capitalismo comunicativo” (Dean, 2022, p. 45), tem sido possível observar uma nova onda de movimentos de multidões ainda mais fragmentados. Sobre essa nova era dos movimentos sociais, explana Jodi Dean (2022, p. 17):

Nas décadas iniciais do século XXI, multidões têm perturbado as condições dadas pelo capital e pelo Estado. Rompendo a reflexividade sufocante de contribuição e crítica nas redes mediadas do capitalismo comunicativo, essas massas insistentes imprimem-se lá onde não pertencem. De São Paulo a Istambul, passando por Nova York, a mera presença delas desafia a privatização de lugares ostensivamente públicos. Agregações intensas e temporárias em vários locais agora aparecem como uma única luta. Vemos Montreal conectada a Oakland. Em vez dos golpes incommunicáveis de uma multidão de singularidades, as multidões e motins que vêm eclodindo em diversos lugares comunicam o movimento coletivo do povo, colocando questões de semelhança, significado e aliança: de que política a multidão terá sido o sujeito?

Assim, os movimentos sociais locais tomaram corpo e protagonizaram grandes lutas, as quais, em razão do alcance da informação em um mundo cada vez mais conectado, são conhecidas em todo o planeta e, muitas vezes, causam efeitos não planejados por seus

¹¹ Na seção 1.2.1, apresenta-se uma diferenciação entre movimentos sociais e sociedade civil organizada.

¹² O *Greenpeace* foi fundado em 1971 por ativistas ambientalistas, entre eles ecologistas, jornalistas e pacifistas, que se propõem a realizar ações criativas e não violentas para chamar a atenção do mundo para os desastres ambientais (Greenpeace, 2022).

organizadores. Exemplos paradigmáticos são o movimento *Occupy Wall Street* em 2011, os movimentos de jovens lideranças ambientalistas locais (Greta Thunberg e outros) e o movimento *Black Lives Matter* nos EUA a partir de 2013.

Como afirmam Veronese e Lacerda (2011, p. 424):

[...] o movimento social possui como incumbência despertar o sujeito e é justamente nesse ponto que reside sua força, pois não se trata de um aglutinado de indivíduos massificados, mas sim de um coletivo – potencialmente poderoso – de pessoas despertas que, naquele momento, se propõem a lutar de forma consciente.

Atualmente, os movimentos sociais se redescobrem como coletivos políticos, que não podem prescindir do contato com a institucionalidade do Estado, mas que necessitam manter suas táticas de protesto, principalmente, continuar o projeto de construção daquele espaço da política não institucional de que falava Claus Offe na década de 1980. Como afirma Jodi Dean (2022, p. 21), “uma vez que ela é um coletivo, a multidão não pode ser reduzida a singularidades”. Assim, os movimentos sociais, como movimentos de multidão, se constituem como sujeitos coletivos e encontram na coletividade e não na individualidade o seu poder.

1.1.6 Novos movimentos sociais no Sul Global

No cenário do Sul global, observa-se que a mudança de paradigma retratada pelos autores do Norte Global também ocorreu, mas com algumas peculiaridades relevantes, especialmente diante do objeto desta pesquisa, que visa compreender a relação entre os movimentos sociais brasileiros e o STF.

1.1.6.1 Desmontagem neoliberal: temáticas dos movimentos do Sul

Segundo Angela Alonso (2009, p. 68), Alain Touraine (1989) teria reconhecido as peculiaridades dos movimentos do Sul ao afirmar: “haveria aqui uma combinação *sui generis* de demandas materiais e pós-materiais”. O partido político e o sindicato perderam força como atores sociais na luta por direitos mais recentemente na região sul, o que se deu em decorrência não apenas do seu engessamento ou da institucionalização jurídica, mas em razão da desmontagem neoliberal das mínimas garantias trabalhistas conquistadas pelo proletariado, o que levou a uma intensa precarização dos vínculos de trabalho e vulnerabilização dos movimentos de trabalhadores (Gohn, 2011, p. 344).

A classe trabalhadora se fragmentou, o que tem dificultado a continuidade de sua luta enquanto grupo coeso. O que Hobsbawm (2022, p. 173-178) observou em relação ao movimento operário do século XIX não deixou de ser aplicável aos novos movimentos sociais dos séculos XX e XXI, uma vez que as flutuações e as mudanças econômicas importantes, aliadas ao aumento da miséria da população permanecem como fatores fomentadores do surgimento e do fortalecimento de movimentos sociais.

Ademais, no Sul, não foi apenas o surgimento da “nova classe média” que impulsionou os novos movimentos sociais, mas, especialmente, a intensa precarização das condições de vida e a necessidade de populações vulnerabilizadas encontrarem espaços de luta por direitos básicos, como direito ao saneamento, direito à moradia e à terra, direito à saúde, direito ao abortamento seguro, entre outros tantos já garantidos nos países do Norte. A luta por direitos e por garantias constitucionais no Sul não é feita apenas ou principalmente por estudantes ou donas de casa, mas por mulheres pretas que residem nas periferias, mães de vítimas da violência de Estado, populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas, estudantes de escolas e universidades públicas, entre tantos outros grupos vulnerabilizados pela insuficiência ou total ausência de políticas públicas. Nas palavras de Sidney Tarrow (2009, p. 22), “as pessoas não arriscam sua pele ou sacrificam o seu tempo nas atividades dos movimentos sociais a não ser que tenham uma boa razão para fazê-lo”. E no Sul Global, essas razões são, em sua maioria, ligadas à extrema urgência pela sobrevivência.

Na América Latina, Gohn (2011, p. 337) cita como exemplo representativo da nova onda de movimentos sociais os movimentos étnicos dos indígenas na Bolívia e no Equador, os quais deram origem ao novo constitucionalismo latino-americano, baseado em valores como a participação popular, a plurinacionalidade, a linguagem acessível e a defesa das minorias¹³. No Brasil, por sua vez, observa-se, nas últimas décadas, o fortalecimento dos movimentos indígenas e quilombolas, dos movimentos contra a violência de Estado, feministas, antirracistas e por moradia. Como explica Gohn (2011, p. 342), “à medida que as políticas neoliberais avançaram, outros movimentos sociais foram surgindo”, citando os movimentos contra reformas estatais, de desempregados e de trabalhadores informais.

Portanto, os temas prevalentes nas lutas dos movimentos do Sul global diferem um tanto dos temas do Norte, pois ainda que haja movimentos feministas, ambientalistas ou antirracistas, aqui essas mesmas lutas se desenvolvem em recortes que não podem deixar de sublinhar tantas

¹³ Sobre o novo constitucionalismo latino-americano, ver: Conci, jan.-jun. 2018; Ferreira, jul.-dez. 2019, p. 1-18; Gargarella, 2014, p. 311-344.

outras vulnerabilidades e intersecções que não são nem cogitadas em terras metropolitanas ¹⁴. A luta feminista do Sul não pode deixar de se debruçar sobre a falta de atendimento básico de saúde para as mulheres, especialmente aquelas vítimas de violência doméstica; a luta antirracista clama por justiça pelos jovens negros assassinados todos os dias nas comunidades periféricas; a luta ambientalista não pode prescindir do diálogo com os movimentos por moradia e com os movimentos indígenas, quilombolas e ribeirinhos.

Nesse mesmo sentido, sintetiza Caio Jesus Granduque José (2013, p. 74):

A luta dos novos movimentos sociais do Sul relaciona-se, muitas vezes, à resistência ante as opressões e injustiças de classe, raça, etnia, gênero, etc, resultantes da lógica de apropriação/violência, que perdura nesses territórios e se universalizam em todo o sistema-mundo.

Em resumo, no Sul global, a mudança de paradigma das lutas sociais se desenvolveu de forma semelhante ao Norte, mas a ela se somam a intensa precarização das relações de trabalho e a vulnerabilização de grandes parcelas da população, que nunca foram contempladas pelo Estado de Bem-Estar Social que ainda vigora no Norte, mesmo que cambaleante. Por esse motivo, os temas e os integrantes desses grupos sociais em luta no Sul se diferenciam daqueles do Norte. Ainda que os pontos de reivindicação se assemelhem, os recortes são diversos.

1.1.6.2 Movimentos locais e o fazer coletivo

Diversamente dos movimentos do Norte, os movimentos sociais no Sul global não se caracterizam por formar grandes ONGs ou associações com acesso às instâncias nacionais e internacionais de decisão. Não se está dizendo que não existem movimentos transnacionais nesta parte do globo, mas que as organizações formadas por integrantes dos movimentos sociais do Sul encontram inúmeras dificuldades de acesso aos sistemas interamericano e onusiano de proteção aos direitos humanos ¹⁵. Em verdade, são mais comuns os **movimentos locais**, formados por populações vulnerabilizadas, predominantemente mulheres, que enxergam na

¹⁴ Aqui, utiliza-se o adjetivo “metropolitana” com a finalidade de opor o norte global, composto majoritariamente por antigas metrópoles, e o sul global, composto majoritariamente por antigas colônias. Essa adjetivação se mostra cabível se considerarmos que “o fim do colonialismo enquanto relação política legitimadora de assimetrias entre o Norte e o Sul não significou o fim do colonialismo enquanto relação social, mentalidade e forma de sociabilidade autoritária e discriminatória” (José, 2013, p. 71). Portanto, compreende-se que essas diferenças históricas marcantes, que ainda se protraem para a atualidade, singularizam também as lutas e os modos de organização dos movimentos sociais em cada uma das partes do globo.

¹⁵ Para uma análise dessas dificuldades, ver: Engstrom; Low. *In*: Engstrom, 2019, p. 23-58.

construção dos espaços de política não institucional sua única possibilidade de fala. Nesse ponto, Gohn (2011, p. 344) destaca a emergência de novos movimentos comunitaristas, “alguns recriando formas tradicionais de relações de autoajuda; outros organizados de cima para baixo, em função de programas e projetos sociais estimulados por políticas sociais”.

Como ressaltam Boaventura de Sousa Santos e Bruno Sena Martins (2019, p. 15), o silenciamento caracterizou as populações do Sul global por tempo demais e, na pós-modernidade, a escuta profunda das resistências e ressurgimentos é um desafio para a construção dos direitos humanos. Nesse sentido, os valores dos movimentos sociais no Sul são muito mais calcados no fazer coletivo do que na individualidade ou na autonomia. Esses grupos sociais, por serem excluídos ou discriminados enquanto grupos, nunca puderam ser protegidos pelos direitos humanos individuais, ou seja, como indivíduos (Santos, 2019, p. 49). Por isso, na luta por direitos humanos coletivos, esses movimentos se expressam como grupo a ser tutelado enquanto tal.

É chegado o tempo do que Santos (1997, p. 110) denomina de pós-modernidade de resistência, na qual o caminho que se revela possível para a luta por direitos no Sul global é aquele da reconstrução e de valorização do arquipélago de racionalidades locais, as mini-racionalidades locais pós-modernas. O sujeito abstrato revolucionário é substituído por “plurissujeitos que partam da realidade local vivida para transformar o mundo” (Sodré, 2022, p. 201). O processo de subjetivação no Sul global, além de se orientar para o coletivo, como sugerem Touraine, Sodré e Dean, não pode se desprender da realidade local, dos problemas locais e, portanto, da construção de soluções locais.

A mudança de paradigma no Sul, portanto, difere do Norte também no que se refere aos integrantes dos movimentos sociais: no Norte, as novas classes médias; no Sul, também as populações vulnerabilizadas. No Norte, as grandes ONGs internacionais; no Sul, as pequenas associações de bairro, os coletivos, os agrupamentos totalmente informais que se reúnem em torno de necessidades básicas comuns ou os movimentos de trabalhadores sem-terra e sem teto.

1.1.6.3 Movimentos sociais no Brasil pós-2013

No último quarto do século XX e início do século XXI, a organização dos novos movimentos sociais no Brasil seguiu a tradição apontada nos itens precedentes para o Sul Global. Nas últimas duas décadas, contudo, apresentou um incremento peculiar que merece ser explorado para o quadro ser completo. Nesse ponto, apresenta-se a leitura de Alonso (2023)

acerca dos campos de luta social formados especificamente no Brasil, a partir do ciclo de protestos de junho de 2013 ¹⁶.

Para a autora, no início do século XXI, com a chegada ao poder de um governo de esquerda, a rua se reorganizou. Os governos petistas, por um lado, propunham uma plataforma participacionista e redistributiva, se autodenominando *governos movimentistas* (Alonso, 2023, p. 18-22). Por outro lado, a partir da vivência da realidade política brasileira, encontraram dificuldades para dialogar com os diversos setores da sociedade, deixando muitos insatisfeitos e outros tantos órfãos de sua histórica liderança de rua.

Assim, em 2013, os movimentos sociais que se destacaram nos protestos de rua não eram unos e não tinham as mesmas pautas de reivindicações. Estavam distribuídos em três zonas de conflito¹⁷, antagonizando em muitas questões fundamentais, mas convergindo essencialmente na crítica ao governo federal.

A primeira zona de conflito era a redistributiva, com novos partidos políticos à esquerda (Psol, PSTU) e novos movimentos redistributivos (MTST) que pressionariam o governo por mais distribuição de renda, reforma agrária e demarcação de terras indígenas.

A segunda zona de conflito era a moralidade, na qual se destacaram os movimentos sociais formados por “coletivos autonomistas, avessos a partidos” (Alonso, 2023, p. 29). De um lado, as discussões em torno da moral privada semearam tanto movimentos conservadores (antiaborto, pela “cura gay”), como movimentos identitários (LGBTQIA+, feministas). De outro, as reivindicações por maior moralidade pública deram origem aos movimentos anticorrupção e aos movimentos por menor intervenção do Estado na economia.

A terceira zona de conflito, a qual se mostrou incipiente em junho de 2013, mas tomou conta da rua em futuros ciclos de protestos, foi aquela em torno da violência legítima, dando origem à *bancada da bala* no Congresso Nacional e ao movimento que reivindicava o retorno da ditadura militar, o recrudescimento das leis penais e a liberalização das armas de fogo.

Quanto ao estilo de ativismo político adotado por cada um desses campos, Alonso destaca que os novos movimentos redistributivos adotaram o modelo neossocialista, ainda baseado na direção pelos partidos políticos, enquanto os movimentos identitários adotaram um

¹⁶ O ciclo de protestos de junho de 2013 ficou conhecido pelas reivindicações contra o aumento da tarifa de transportes públicos, encabeçadas pelo Movimento Passe Livre (MPL). Contudo, conforme demonstra Alonso (2023) em seu estudo, os temas das reivindicações dos manifestantes – aborto, “cura gay”, corrupção, demarcação de terras, etc. – e as táticas de confronto – patriotas, *black blocs*, grevistas, etc. – eram muito diversificadas, não se resumindo a um só movimento social.

¹⁷ Para Alonso (2023, p. 53), as zonas de conflito se formam “quando ações estatais afetam ou ameaçam crenças, estilos de vida e formas de ação consideradas inegociáveis por uma comunidade moral”, fomentando a organização política de seus membros.

estilo autonomista, com base na auto-organização e nas mobilizações *from below*. Já os movimentos surgidos à direita do governo, adotaram uma simbologia patriota, com o uso das cores da bandeira e a melodia do hino nacional como representativos de suas pautas (Alonso, 2023, p. 57-64). Nas palavras de Alonso (2023, p. 64-65): “Movimentos neossocialistas e autonomistas celebravam uma nova “primavera dos povos”, enquanto movimentos à direita do governo petista redescobriam o nacionalismo”.

Assim, é possível verificar uma modificação no ativismo político e nos movimentos sociais brasileiros desde a redemocratização. Até 2013, “o manifestante típico brasileiro era basicamente estudante universitário, profissional liberal de artes e humanidades ou funcionário (sobretudo público) sindicalizado, e, em geral, ligado a partidos de esquerda” (Alonso, 2023, p. 218). Após 2013, contudo, verificou-se que a rua foi tomada também pela direita, que reunida no que Alonso denomina de “campo patriota”, formou movimentos sociais que adquiriram grande envergadura e influência política na década que se seguiu.

1.2 TEORIAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Os partidos políticos ganharam importância na literatura social a partir do século XX, com ênfase em suas funções na democracia liberal e sua essencialidade para a manutenção do pluralismo político. No mesmo período, os movimentos sociais perderam espaço nos estudos sociológicos, isto é, foram objeto de análises mais voltadas às reações psicossociais dos indivíduos que participam das ações coletivas (nesse sentido, os estudos de Durkheim e da Escola de Chicago). Como explica Alonso (2009, p. 50), “dos anos 1930 a 1960, a sociologia lançou baldes de água fria nas teorias da revolução”, confluindo inclusive para uma teoria da desmobilização política. Importante recordar que esta foi a época sombria dos governos totalitários na Europa, com o fascismo na Itália (1922 a 1943), o nazismo na Alemanha (1934 a 1945), o salazarismo em Portugal (1933 a 1974) e o franquismo na Espanha (1936 a 1975), o que, inevitavelmente, levou a uma diminuição da ação coletiva.

É apenas a partir do último quarto do século XX que alguns autores observaram que o “antigo paradigma” da participação política estava se modificando. De um lado, os cientistas políticos perceberam um aprofundamento da crise de representação dos partidos políticos. De outro, os sociólogos viram ressurgir as mobilizações populares, mas de uma forma diferente daqueles movimentos operários do século XIX, com pautas diversificadas, inimigos novos e modos de organização renovados.

Diante dessas observações da realidade que se apresentava, é possível indicar três teorias surgidas nos anos 1970 para explicar esse novo paradigma da ação coletiva: a Teoria da Mobilização de Recursos (TMR), a Teoria do Processo Político (TPP) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS).

Em que pese a TMR tenha sido a primeira delas a gerir uma explicação para o fenômeno dos novos movimentos sociais, ela não apresentava um enquadramento macro-histórico do fenômeno, com foco extremamente fechado na racionalidade e na estratégia, motivo pelo qual teve pouca ressonância na Europa e na América Latina (Alonso, 2009, p. 53). Por essa razão, essa teoria não será analisada nesta pesquisa, partindo-se diretamente às outras duas teorias, as quais apresentam maior poder explicativo do fenômeno que se pretende estudar e alinhamento com a abordagem histórica adotada na pesquisa.

A Teoria do Processo Político (TPP) tem como seus autores mais destacados os norte-americanos Charles Tilly e Sidney Tarrow. Segundo Alonso (2009, p. 54), o objetivo da TPP é “identificar os mecanismos que organizam os macroprocessos políticos no Ocidente, por meio da comparação entre casos”. Assim, em que pese a TPP aceite a existência de uma componente cultural de solidariedade entre os membros do movimento, seu enfoque é na organização e nas oportunidades políticas, as quais são indispensáveis à ação dos movimentos sociais. Para a TPP, o movimento social é definido primordialmente por suas formas de ação coletiva.

A Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), por sua vez, não constitui efetivamente uma escola de pensamento coesa, mas nela se agrupam alguns autores cujo postulado central é o mesmo: a especificidade dos movimentos sociais da segunda metade do século XX e o enfoque no componente cultural. São eles: Alain Touraine, Jürgen Habermas, Alberto Melucci e Claus Offe. Para esses autores, o trabalho deixou de ser o mobilizador social, perdendo espaço para novos temas ligados à cultura e aos costumes.

Ao realizar um balanço do debate entre a TPP e a TNMS, Alonso (2009, p. 71-72) concluiu que, a partir dos anos 1990, essas duas correntes realizaram concessões mútuas e sofreram uma espécie de fertilização cruzada, com a finalidade de se complementarem, já que uma (a TPP) é mais hábil para lidar com a racionalidade e a lógica da ação dos movimentos sociais, e a outra (TNMS) possui mais precisão no enfoque cultural, especialmente na análise do conceito de identidade coletiva.

Nas palavras de Alonso (2009, p. 72):

Uma convergência mínima entre os enfoques “objetivista” e “subjetivista” se estabeleceu em torno da tese de que movimentos sociais não surgem pela simples presença de desigualdade, nem resultam diretamente de cálculos de interesses ou de valores. **As mobilizações envolvem tanto a ação estratégica, crucial para o controle sobre bens e recursos que sustentam a ação coletiva, quanto a formação de solidariedades e identidades coletivas** (grifos nossos).

Assim, nesta dissertação, as duas teorias (TPP e TNMS) são utilizadas para compreender o fenômeno dos movimentos sociais, sua organização e suas interações. A TNMS foi essencial para o desenvolvimento de seções anteriores nas quais foram inseridas os movimentos sociais na história e na cultura, especialmente a partir dos estudos de Offe, Touraine e Gohn. Por sua vez, ambas são utilizadas nas próximas seções para se refinar a definição de movimento social e os conceitos-chave necessários à análise do objeto de estudo desta pesquisa.

1.2.1 Definindo os movimentos sociais

A conceituação dos movimentos sociais encontra divergências entre as teorias apresentadas (TPP e TNMS), assim como no desenvolvimentos na doutrina brasileira a partir delas e das modificações do cenário da ação coletiva desde a década de 1970.

A Teoria do Processo Político (TPP) está focada em compreender e explicar a estrutura dos movimentos sociais, procurando identificar como eles se organizam e se relacionam, tanto internamente (entre os integrantes do movimento), como externamente (especialmente com o Estado). Para essa teoria, a coordenação interna do movimento depende de solidariedade entre seus membros, a qual é produto da combinação entre o pertencimento e a densidade das redes interpessoais (Alonso, 2009, p. 55). Já externamente, a TPP ressalta que os movimentos sociais são *desafiantes*, que visam influenciar os *detentores do poder*, aqueles que têm controle ou acesso ao governo.

Alonso (2009, p. 56) traz uma definição de movimento social desenvolvida por Tilly: “Um movimento social é definido, então, como uma ‘interação contenciosa’, que ‘envolve demandas mútuas entre desafiantes e detentores do poder’, em nome de uma população sob litígio (Tilly, 1993)”. Tarrow (2009, p. 21), por sua vez, define movimentos sociais como os “desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridade”.

Para a TPP, portanto, são quatro as propriedades principais dos movimentos sociais: protesto coletivo, objetivo comum, solidariedade social e interação sustentada. A esta teoria

interessa, principalmente, o estudo dos processos desenvolvidos pelos movimentos sociais, especialmente como preparam os desafios coletivos, como instigam redes sociais em torno de objetivos comuns e como constroem solidariedade, visando manter a ação coletiva ao longo do tempo (Tarrow, 2009, p. 20-21).

Ademais, o confronto é central para a TPP. Seus autores entendem que os movimentos sociais se relacionam com a autoridade a partir da oposição, dando ênfase demasiada às relações contenciosas entre *desafiantes* e *detentores do poder*. Por isso, a ênfase no estudo dos protestos. Deve-se ressaltar que os movimentos utilizam o conflito como forma de solidariedade, a fim de criar identidades coletivas. No mais, o confronto é compreendido como necessário para explorar oportunidades políticas.

A Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), por sua vez, possui enfoque no elemento cultural, ou seja, na formação de identidades coletivas a partir de elementos de solidariedade. Assim, seus autores conceituam os movimentos sociais como grupos marginais que adotam atitude de oposição e recorrem a formas de ação direta para exercer pressão social (Alonso, 2009, p. 60-61). Nessa linha, Gohn (2011, p. 335) define movimento social: “Nós os encaramos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas”.

Para Gohn (2011), os movimentos sociais possuem uma função educativa na sociedade, na medida em que produzem saberes a partir de sua experiência, realizando diagnósticos sobre a realidade social e construindo propostas para superar desafios. Nesse ponto reside a identidade coletiva do movimento, já que essas experiências compartilhadas e orientações comuns a um certo fim são os fatores que conectam a rede de atores e a torna estável. Assim, ao ressaltar a dimensão cultural dos movimentos sociais, a TNMS valoriza as redes sociais formadas pelos movimentos para a construção da ação coletiva, bem como a construção de símbolos afirmativos de suas lutas, a partir de discursos e práticas (Gohn, 2011, p. 336).

A partir das contribuições dessas duas teorias – as quais, repita-se, sofreram uma espécie de fertilização cruzada a partir dos anos 1990 –, é possível identificar algumas características essenciais ao conceito de movimento social: (i) forma de ação coletiva em rede; (ii) atitude de oposição/confronto; (iii) objetivo comum; (iv) solidariedade; (v) ação sustentada ao longo do tempo.

Frisa-se que os movimentos sociais não são uma organização ou grupo de interesse ou de pressão (Oliveira, 2021, p. 589), mas redes informais de organizações e indivíduos que adotam a ação coletiva conflituosa em prol de um objetivo comum e estão ligados por vínculos de solidariedade, os quais se sustentam ao longo do tempo na forma de identidade coletiva.

Esta definição está em linha com aquela adotada por Bodart (2016, p. 37), que compreende movimento social como “uma coletividade de atores sociais, organizacionais e institucionais com base em identidades compartilhadas marcadas por relações de conflito e cooperação”. O conceito de movimento social abarca indivíduos, instituições ou organizações da sociedade civil (ONGs, Organizações de Direitos Humanos, associações), desde que reúnam as cinco características acima delineadas. Nesse sentido, ressalta Neil Stammers (2018, p. 11) que, “organizações formalmente estruturadas podem existir dentro ou ao lado de um movimento social e que muitas organizações não governamentais (ONG’s) são ligadas a movimentos dessa maneira”.

Retomando exemplo apresentado quando citada a diferença entre partidos e associações civis, o movimento social pode se formar com base em uma pauta comum, como a pauta das cidades verdes, e reunir em uma rede de solidariedade e ativismo tanto as associações de bairro que lutam para preservar parques ou nascentes de seus territórios, como os partidos políticos verdes, mas também ONGs e pesquisadores universitários, todos com o objetivo de obter uma mudança na política urbanística.

Tarrow (2009, p. 42-43) ressalta que é a vida no interior do movimento, nas conversas e conexões entre seus integrantes, que pode alavancar o potencial transformador dele: “Pode ser que a ação coletiva surja apenas entre os membros mais bem-dotados ou mais corajosos desses grupos, mas as conexões entre eles afetam a probabilidade de que a ação de um ator incite a de outro”. O autor ainda ressalta o papel das instituições e organizações como hospedeiras dos movimentos sociais, tendo em vista o seu potencial de estruturar a mobilização e sustentá-la.

Ainda nessa linha, Gohn (2011, p. 336) afirma que os movimentos sociais atuam em redes para a construção de suas ações coletivas de resistência às exclusões e reivindicações de inclusão social. Nesse sentido, a autora argumenta que os movimentos sociais promovem o empoderamento de atores sociais da sociedade civil organizada ao construírem “representações simbólicas afirmativas por meio de discursos e práticas”. Os movimentos sociais, portanto, não se confundem com as organizações da sociedade civil¹⁸ ou com os indivíduos, mas podem

¹⁸ Segundo Abers e Büllow (2011, p. 56), a sociedade civil organizada seria caracterizada por “uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa”. O conceito de sociedade civil organizada está calcado no consenso, ou seja, na ideia de que diversos grupos e indivíduos, independente de suas pautas de luta, convergiam para uma esfera pública (Habermas), o que diverge do conceito de movimentos social, baseado em identidades culturais e atitude de confronto.

constituir importantes redes de atores e organizações, ao reuni-los em torno de uma identidade coletiva na qual se reconhecem, se relacionam e se desenvolvem.

Segundo Abers e Büllow (2011, p. 71), essa análise em termos de redes de atores é mais interessante, pois não limita, *a priori*, as fronteiras conceituais da ação coletiva. Assim, permite-se ao pesquisador o estudo mais amplo das relações internas, entre os integrantes do movimento social, e externas, com a institucionalidade do Estado e a institucionalidade internacional.

Frise-se que os cinco atributos dos movimentos sociais citados acima devem estar presentes para que essas redes de comunicação ou interação informais entre indivíduos e/ou organizações sejam efetivamente compreendidas como um movimento social. Assim, não basta haver uma rede de comunicação entre organizações que não esteja baseada na atitude de oposição e não gere uma identidade coletiva a partir da solidariedade que se sustente ao longo do tempo, pois este não será considerado um movimento social.

Nesse sentido, elucidativas as considerações de Abers e Büllow (2011, p. 76):

Para ser um movimento social, a rede deve ser baseada em vínculos informais densos, uma identidade forte e um conflito claro com alvos específicos. Ação coletiva sem esse caráter conflitivo torna-se um “movimento de consenso” ou uma “coalizão de consenso”; ação coletiva sem uma identidade forte pode ser uma coalizão (de conflito ou de consenso) ou uma organização (também de conflito ou de consenso).

Alonso (2009, p. 73), por sua vez, menciona estudos que entendem os movimentos sociais como formadores de “teias de interdependência social”, em uma “estruturação policêntrica, frouxa, de contornos ambíguos, englobando conexões formais e informais entre ativistas e organizações, pelas quais circulariam recursos, valores, informação, poder”.

Nesse ponto, embora a atitude de oposição seja um elemento formador do conceito de movimento social, do qual não é possível prescindir em razão da sua centralidade para a construção da identidade e escolha das estratégias dos movimentos, ela não é a única atitude adotada por eles. Nesse aspecto, esclarecedora a obra *O poder em movimento*, de Tarrow (2009, p. 19), da qual se destaca o trecho abaixo:

A ação coletiva de confronto é a base dos movimentos sociais não por serem estes sempre violentos ou extremos, mas porque é o principal e quase sempre o único recurso que as pessoas comuns têm contra opositores mais bem equipados ou considerados poderosos. **Isto não significa que os movimentos não fazem outra coisa se não confrontar**: eles formam organizações, elaboram ideologias, socializam e mobilizam seus membros, e estes se engajam em autodesenvolvimento e na construção de identidades coletivas (grifos nossos).

Embora se entenda, tradicionalmente, que os movimentos sociais agem em oposição ao Estado, tem crescido neste primeiro quarto do século XXI, estudos aprofundados nas relações de cooperação estabelecidas entre Estado e movimentos sociais, os quais acabam por diversificar suas estratégias para atingir seus objetivos de forma mais eficaz ou, simplesmente, dar mais visibilidade à sua pauta. Essa cooperação ocorre de diversas formas: com a criação de espaços de diálogo e participação social no interior do Estado¹⁹; com a maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado, em cargos governamentais ou parlamentares; e na formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre indivíduos de dentro e de fora do Estado (Abers *et al.*, 2011, p. 65).

1.2.2 Movimentos e partidos

Estabelecido o conceito de movimento social, considera-se extremamente relevante detalhar as diferenças e interpenetrações entre os movimentos sociais e os partidos políticos, a fim de inserir o objeto de pesquisa no cenário maior da democracia liberal, identificando quais contribuições podem trazer e quais funções podem exercer na arena política.

Os partidos políticos são entes imprescindíveis à preservação das democracias liberais, exercem um papel infungível para a manutenção e o estímulo ao pluralismo político, e para a estabilidade das instituições democráticas, sejam elas formadas por representantes eleitos ou não. Pelo menos desde a segunda metade do século XX, no entanto, pesquisadores têm verificado uma crise de representação dos partidos políticos, os quais encontram dificuldades para o exercício de algumas de suas funções primordiais e complementares. Assim, deve-se reconhecer que algumas delas, pouco a pouco, têm sido exercidas por outros atores sociais, a exemplo dos movimentos sociais, dos meios de comunicação e das mídias digitais.

No que tange especificamente aos movimentos sociais, objeto desta pesquisa, em alguns momentos, eles têm concorrido, em outros, colaborado com os partidos políticos no exercício das funções complementares.

Ao propor novas formas de participação política (Ferreira, 1994, p. 166-167), os movimentos sociais exercem importante papel na formação de quadros políticos e de administração do Estado. Segundo Gohn (2011, p. 334), os movimentos sociais exercem uma função formativa na sociedade, em vista do caráter educativo de suas ações, que pautam

¹⁹ A presente pesquisa visa analisar um desses espaços abertos a partir da forma de processamento das ADPFs estruturais no STF.

questões sociais a partir de suas atuações em rede. Assim, ao longo dos anos, muitos dos militantes de movimentos sociais, que adquiriram sua formação política nesses espaços não institucionais, procuraram se engajar em partidos políticos. Alguns deles, inclusive, exercem a liderança de ambos (tanto do partido, como do movimento), o que pode levar, segundo alguns estudos, a desmobilizações no movimento, mas também pode determinar mudanças estratégicas no partido.

Ao explorar esta segunda possibilidade, Marília Silva de Oliveira (2021, p. 598) destaca que a liderança sociopartidária pode definir as políticas partidárias e as novas questões que serão prioritárias na agenda do partido, em diálogo com o movimento, inclusive, sofrendo influências deste. Por consequência, também os movimentos sociais poderão exercer influência no mandato político dos representantes eleitos pelo partido, auxiliando na elaboração de projetos de lei, por exemplo. O partido político, dessa forma, pode ser utilizado pelo movimento social como um canal de encaminhamento de suas reivindicações (Ferreira, 1994, p. 172), buscando estratégias mais efetivas de luta a partir das oportunidades políticas apresentadas.

No mais, os movimentos sociais têm buscado promover novos espaços de participação social nos processos de tomada de decisão, para além da política partidária e do momento das eleições. Exemplos disso são o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais sobre políticas públicas promovidas pelo Executivo, e os Grupos de Trabalho Intersetoriais nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais (Bodart, 2016; Gohn, 2011). Esses espaços institucionais são ocupados pelos movimentos sociais através da participação de seus representantes, líderes e organizações, e promovem a conexão entre sociedade civil e Estado de forma não necessariamente intermediada pelos partidos políticos. Esse é o caso, igualmente, de alguns instrumentos de participação social no Poder Judiciário. Cita-se, ainda, a figura do *amicus curiae* e a participação dos movimentos sociais em audiências públicas promovidas no âmbito de processos estruturais.

Por outro lado, não se pode pretender que os movimentos sociais exerçam as funções primordiais e a função procedimental dos partidos políticos, as quais ainda são preservadas por eles como infungíveis na democracia liberal.

Como entes baseados em solidariedade e formação de identidades coletivas, os movimentos sociais não têm capacidade de endereçar suas demandas como demandas gerais, ou seja, reduzidas a interesses comuns a diversos grupos distintos. Pelo contrário, a vocação do movimento social é justamente endereçar demandas de grupos específicos da sociedade, já que seus membros se reconhecem e se propõem à ação coletiva em razão de suas identidades

coletivas compartilhadas. É verdade que a aproximação entre os movimentos e os partidos pode influenciar e até reforçar os laços dos membros do partido com a sua legenda (Oliveira, 2021, p. 597), o conhecido “retorno do partido às suas bases”. Este reforço, no entanto, não elimina a necessidade de o partido não ser totalmente identitário, para efetivamente preservar a função primordial de interromper a fragmentação da sociedade, endereçando as demandas sociais sem debandar a um mandato imperativo ²⁰.

Por outro lado, a manutenção do pluralismo político é função que não pode ser preservada na democracia sem os partidos políticos. A filiação a um partido é essencial para o indivíduo se candidatar a uma eleição, enquanto o exercício do voto em eleições livres deve estar vinculado a um partido – ainda que o cidadão pense estar votando em um indivíduo, é certo que o candidato foi escolhido pelos membros ou lideranças do partido para ocupar este lugar. A regra da maioria só pode ser preservada por meio do voto, o qual deve ser endereçado a um partido político e a seus candidatos, sob pena de se adotar uma extrema personalização dos mandatos, com a eleição de líderes populistas, não ligados a partidos, mas apenas a movimentos ²¹.

Por fim, como afirmou Mair (2003, p. 284), a função pouco contestada dos partidos políticos é sua função procedimental, ou seja, de organizar os Poderes Legislativo e Executivo do Estado. Essa função exige uma autoridade e, especialmente, capacidade organizativa que não está presente nos movimentos sociais, caracterizados por serem redes de interação informais. Não se pode, portanto, prescindir do partido e de sua hierarquia interna para formar coligações, indicar ministros, organizar os trabalhos legislativos, entre outros procedimentos próprios da democracia.

Nas democracias liberais atuais, os movimentos sociais podem concorrer ou até colaborar com os partidos políticos no exercício de algumas de suas funções, mas não se pode cogitar da substituição dos partidos políticos pelos movimentos sociais ou da prescindibilidade dos partidos políticos para o exercício da representação. Entendimento em sentido contrário

²⁰ Segundo Norberto Bobbio (1986, p. 25), aquele que representa interesses particulares deste ou daquele grupo exerce um mandato imperativo.

²¹ Infelizmente, essa é uma realidade atual, pois, ainda que os partidos preservem sua hegemonia nas eleições em razão das regras eleitorais, alguns candidatos – especialmente de eleições majoritárias – têm realizado manobras para burlar essas regras, mudando de partido às vésperas das eleições ou permanecendo longos períodos de seus mandatos sem filiação partidária, o que efetivamente enfraquece a democracia. A Lei n. 9.096/1995 contém alguns regramentos específicos para combater a infidelidade partidária, especialmente a partir da leitura e da interpretação sistemática dos arts. 24 (“na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”) e 26 (“perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”).

pode levar à excessiva personalização dos mandatos, que se tornariam imperativos, desconsiderando as minorias vencidas nas eleições e desmontando a burocracia de Estado.

1.2.3 Conceitos-chave

Para finalizar este capítulo acerca dos movimentos sociais, são apresentados três conceitos-chave trabalhados especialmente pela Teoria do Processo Político, os quais são de grande auxílio para se pensar a relação dos movimentos sociais com a Corte constitucional brasileira nos processos estruturais: o conceito de estruturas de oportunidades políticas, o conceito de repertórios e o conceito de enquadramento (*frame*).

Frise-se, desde já, que o conceito de estruturas de oportunidades políticas é o elemento político da TPP, enquanto os conceitos de repertórios e enquadramento completam o elemento histórico-cultural (Alonso, 2009).

1.2.3.1 Estruturas de oportunidades políticas

As estruturas de oportunidades políticas se caracterizam como um conjunto de condições externas (Tilly, 1978, p. 98) ao movimento que levam à sua mobilização ou desmobilização. Trata-se de um elemento relacionado aos contextos políticos. Essas estruturas, segundo Tarrow (2009, p. 36), estão calcadas nos binômios oportunidades-ameaças²² para os *desafiantes* e facilitação-repressão²³ por parte das *autoridades*. Portanto, aqueles momentos em que oportunidades se multiplicam para os *desafiantes* e as *autoridades* e facilitam sua ação, podem ser propícios à mobilização e arregimentação de indivíduos e organizações para a base do movimento. Já naqueles momentos em que as ameaças aos *desafiantes* são constantes e a repressão por parte dos *detentores do poder* é implacável, há menores chances de que os movimentos se mobilizem e organizem ações coletivas. Por esse motivo, os movimentos sociais não podem ser estudados em desconexão com o contexto, já que a mobilização ou desmobilização pode variar em diferentes tipos de Estados, em momentos diversos da história.

Segundo Alonso (2009, p. 55), para a TPP, “a coordenação dentre os potenciais ativistas é crucial para produzir um ator coletivo, mas os agentes coletivos não são preexistentes; eles se

²² Tilly (1998, p. 133) define oportunidade como a medida em que o *detentor do poder* está vulnerável às reivindicações do movimento, enquanto a ameaça é a medida em que o *detentor do poder* apresenta ameaças às reivindicações do movimento que reduziriam a realização de seus interesses.

²³ Tilly (1998, p. 100) define repressão como qualquer ação do *detentor do poder* que aumente os custos da ação coletiva para o *desafiante*, enquanto a facilitação seria qualquer ação que diminua esses custos.

formam por contraste durante o próprio processo contencioso”. Portanto, as estruturas de oportunidades políticas nada geram se não estiver presente a solidariedade entre os membros do grupo, produto das redes sociais que se formam e das identidades delas decorrentes.

Frise-se que o cálculo de oportunidades e de restrições não é matemático, de maneira que essas dimensões que encorajam ou desencorajam as pessoas a se engajarem nos movimentos sociais não podem ser previstas pelos analistas. As mesmas oportunidades podem acarretar resultados distintos a depender de fatores culturais e/ou econômicos. Ademais, a existência de repressão e de ameaças não necessariamente levará à desmobilização do movimento social, ainda que torne a ação coletiva mais difícil, exigindo mais coragem de seus integrantes.

Nesse ponto, conclui Tarrow (2009, p. 39):

Como resultado, o termo ‘estrutura de oportunidades políticas’ não deveria ser entendido como um modelo invariável que produz, inevitavelmente, movimentos sociais, mas como um **conjunto de indícios de quando surgirá um confronto político**, colocando em movimento uma cadeia causal que pode levar a uma interação sustentada com autoridade e, portanto, a movimentos sociais.

1.2.3.2 Repertórios

Já o conceito de repertórios auxilia na compreensão do aspecto subjetivo da mobilização social, compreendendo a dimensão cultural dos movimentos.

Angela Alonso (2012) apresenta em seu artigo *Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito*, a evolução trazida pela TPP a respeito desse conceito. Para a socióloga brasileira, essa evolução pode ser observada em três momentos distintos da obra de Tilly.

Em seus primeiros escritos, dos anos 1970, o autor destacou que os repertórios são um conjunto de formas de ação que se modificam lentamente, renovando-se conforme os usos que os movimentos fazem deles, adicionando novas formas de ação mais eficazes e abandonando outras menos propensas a atingir seus objetivos (Alonso, 2012, p. 23). Nas palavras de Tilly (1978, p. 143), “a ação coletiva assume geralmente formas bem definidas e já familiares aos participantes, da mesma forma que a maior parte da arte de uma época assume um pequeno número de formas estabelecidas” (tradução nossa).

O repertório de ações coletivas, portanto, está inserido na cultura do movimento social, emergindo a partir de suas práticas. O processo de apropriação desses repertórios pelos atores

sociais e, portanto, de eleição de uma forma de ação coletiva em detrimento de outras é contingente, a depender do contexto, do nível de ação e do interlocutor, entre outros fatores.

Já nos anos 1990, Tilly adota a nomenclatura *repertórios de confronto*, a fim de desenvolver melhor sua dimensão relacional. O autor ressalta que os repertórios não são peculiares a certo grupo ou estrutura de conflito, mas compartilhados entre um conjunto de atores em conflito. O repertório, portanto, é estrutural e estruturante dos movimentos sociais, ele se traduz em conhecimento social sedimentado e é ativado pelo uso (Alonso, 2012, p. 25). Segundo Tarrow (2009, p. 39), “o confronto político não nasce da cabeça dos organizadores, mas está culturalmente inscrito e socialmente comunicado. [...] Os movimentos sociais são repositórios de conhecimento de rotinas particulares numa história da sociedade”.

Ressalta-se, nesse ponto, que o repertório não é estanque ou determinante das ações do movimento, mas apenas delimita o espectro de rotinas e formas de ação coletiva disponíveis em um certo momento e contexto. Os movimentos estão livres para executá-lo à sua maneira e escolher entre as diversas estratégias disponíveis, a partir da análise das oportunidades políticas apresentadas (Alonso, 2012, p. 25).

A ideia de repertórios visa destacar a inexistência de um número ilimitado de possibilidades para os movimentos sociais. Suas ações estão delimitadas pela cultura, por isso, os repertórios disponíveis são um “pequeno conjunto de rotinas de interação que sobreviveram ao teste da experiência” (Alonso, 2012, p. 26), os quais são atualizados por tímidas inovações bem-sucedidas. Como ressalta Alonso (2023, p. 57), “toda novidade em política é relativa. Movimentos se anunciam ‘novos’, mas, ao organizarem protestos, reciclam a tradição de política de rua”. Nesse particular, a liderança do movimento exerce uma função criativa importante ao selecionar as formas de ação coletiva a serem adotadas na mobilização política, normalmente combinando elementos tradicionais herdados de outros movimentos antecessores, com novos quadros de significação (Tarrow, 2009, p. 40).

1.2.3.3 Enquadramento (*frame*)

Já nos anos 2000, houve mais uma evolução do conceito de repertório, acoplando a ele o conceito de enquadramento (*frame*), herdado da teoria de Erving Goffman. Segundo os autores da TPP, os movimentos sociais exerceriam uma função de enquadramento interpretativo dos descontentamentos dos diversos grupos como reivindicações mais amplas, definindo as fronteiras entre o “nós” e o “eles” na estrutura do conflito (Tarrow, 2009, p. 41). Esse

enquadramento é necessário para os movimentos constituírem suas identidades e darem sentido às suas práticas, permitindo, ainda, identificar o lugar de suas reivindicações na cultura.

Tarrow (2009, p. 41) ressalta, ademais, que o enquadramento não é uma prática exclusiva dos movimentos sociais, já que “os estados também estão constantemente enquadrando questões, tanto para ganhar apoio para suas políticas como para contestar os significados propostos pelos movimentos no espaço público”. Assim, a disputa dos movimentos sociais também é uma disputa por significados, enquadramentos e símbolos.

A partir do conceito de enquadramento interpretativo, a TPP compreendeu os repertórios não mais apenas como rotinas ou formas de ação coletiva ritualizadas, mas como verdadeiras *performances*, ou seja, práticas cheias de sentido, criatividade e improviso. Essas *performances* são selecionadas pelos líderes ou participantes dos movimentos sociais com o objetivo de enquadrar suas ações e identidades na disputa por significados (Alonso, 2012, p. 28-30).

Acerca da relação entre as estruturas de oportunidades políticas, os repertórios e o enquadramento (*frame*), Tarrow (2009, p. 38) resume o argumento principal de sua teoria:

O argumento mais forte deste estudo será o de que as pessoas se engajam em confrontos políticos quando mudam os padrões de oportunidades e restrições políticas e, então, empregando estrategicamente um repertório de ação coletiva, criam novas oportunidades que são usadas por outros, em ciclos mais amplos de confronto. Quando suas lutas giram em torno de grandes divisões na sociedade, quando reúnem pessoas em volta de símbolos culturais herdados e quando podem ampliar ou construir densas redes sociais e estruturas conectivas, então esses episódios de confronto resultam em interações sustentadas com opositores – especificamente, em movimentos sociais.

No capítulo 3, busca-se identificar como esses conceitos estão presentes na relação entre os movimentos sociais e o STF, especialmente no processamento e no julgamento das ADPFs estruturais. Eles permitem identificar de que forma as ações constitucionais podem constituir parte das estruturas de oportunidades dos movimentos sociais e em que medida a maior participação dos movimentos sociais nas ações estruturais contribui para formar seus repertórios e enquadrar suas reivindicações.

2 PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A transição democrática brasileira foi marcada pela luta dos movimentos sociais. O ciclo de protestos das *Diretas Já* (1983-1984) foi um dos mais emblemáticos nesse contexto. Em 1985, surgiram nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente, dois movimentos sociais que visavam influenciar na organização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC): o Movimento Nacional pela Constituinte e o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte. Esses movimentos e outros com pautas setoriais adotaram ações coordenadas com a finalidade de tornar a ANC plural, atuando tanto em Brasília, como por meio de publicações em periódicos e boletins, além de articulações com entidades regionais e locais para que a participação popular fosse contemplada tanto no processo constituinte, como no texto constitucional a ser construído (Brandão, 2011, p. 56). Eles se dedicaram a eleger candidatos progressistas para compor a ANC, assim como elaborar propostas de emendas populares, o que possibilitou “um grau de interação inédito entre constituintes e atores extraparlamentares” (Brandão, 2011, p. 77).

Para além das articulações e das ações políticas junto à ANC, os movimentos organizaram protestos e marchas para pressionar os parlamentares constituintes a ouvirem as vozes da rua. Essa mobilização social envolveu não apenas os movimentos sociais, mas também sindicatos e partidos políticos, os quais estiveram articulados em torno de diversas pautas, como a reforma agrária, o salário-mínimo, os direitos de liberdade e autonomia sindical, os direitos das mulheres e os direitos dos povos indígenas. O momento constituinte proporcionou estruturas de oportunidades políticas ímpares aos movimentos sociais para o avanço na proteção dos direitos humanos (Brandão, 2011, p. 82), abrindo as portas da política institucional à política de rua.

A partir das reivindicações e das articulações promovidas pelos movimentos sociais, o texto e o espírito da Constituição Federal de 1988 promoveu a recomposição do Estado Democrático de Direito, além de incorporar, pela primeira vez, um rol diversificado de direitos sociais (Castro *et al.*, 2009, p. 18), contemplando não só os direitos de liberdade, mas também os direitos de igualdade substancial.

Reconhece-se que os movimentos sociais foram importantes artífices da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, e que sua luta está intimamente ligada a muitos dos direitos nela previstos.

Em contrapartida, a Constituição Federal de 1988 fez do “povo” (art. 1º, parágrafo único) um dos curadores de suas normas e estrutura, ao lado, principalmente, do Tribunal constitucional, órgão com a última palavra no controle de constitucionalidade. Ao cidadão, a

Constituição dá a legitimidade para deflagrar o processo de proteção das normas constitucionais por meio do Tribunal constitucional (Tavares, 2005, p. 77). E os movimentos sociais, como organizadores da mobilização social, se utilizam da defesa da Constituição como meio legítimo e estratégico para atingir seus fins, especialmente diante de estruturas de oportunidades mais receptivas aos seus repertórios de confronto.

Nesse contexto, a escolha desta pesquisa pelo estudo das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) se deu em razão da sua grande potencialidade para levar ao conhecimento do STF realidades complexas e geradoras de violações graves e sistemáticas de direitos fundamentais previstos na Constituição Cidadã. Essas realidades são, muitas vezes, produtoras de movimentos sociais fortes e articulados, que visam debelar ilegalidades a partir de um repertório plural de ação, inclusive por meio do acesso ao Poder Judiciário.

Desse modo, através do julgamento de ADPFs de caráter estrutural, o Tribunal incumbido de exercer o controle de constitucionalidade com caráter definitivo (Tavares, 2006, p. 20) tem a oportunidade exercer um papel transformador nas vidas de coletividades inteiras cujos direitos têm sido historicamente ignorados ou violados pelas diversas estruturas estatais e não estatais, promovendo, assim, uma participação social na construção da democracia.

Neste capítulo, procura-se explorar essa potencialidade das ADPFs estruturais, inicialmente, apresentando os processos estruturais, suas características e peculiaridades. Em seguida, parte-se para detalhar o funcionamento da ADPF, ressaltando os pontos que permitem elegê-la como a ação constitucional objetiva mais indicada ao tratamento de litígios estruturais.

2.1 PROCESSOS ESTRUTURAIIS

Nesta pesquisa utiliza-se o termo *processos estruturais* no plural, pois compreende-se que não há apenas um tipo de processo estrutural, mas múltiplos e variados, os quais devem ser explorados, a depender de fatores como a tradição constitucional e jurídica do país, a natureza e as peculiaridades do litígio apresentado para julgamento, as estruturas envolvidas na base do problema e o grau de vulnerabilidade e invisibilização da coletividade atingida. Assim, não se deve estabelecer uma fórmula genérica aplicável a todo e qualquer litígio estrutural (Nóbrega *et al.*, 2022, p. 111). Nesse contexto, a característica do experimentalismo é essencial para adaptar o processo constitucional à realidade apresentada perante o STF.

Nesta seção, busca-se apresentar brevemente a origem do processo estrutural e refletir sobre sua (in)compatibilidade com a Constituição, características gerais do processo e da decisão estrutural no contexto do Tribunal constitucional brasileiro.

2.1.1 Processos estruturais: de Brown à ADPF 347

Tradicionalmente, identifica-se a decisão da Suprema Corte dos EUA no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (maio de 1954), e o seu longo processo de cumprimento como o precedente inaugural dos provimentos estruturais.

O caso chegou à Suprema Corte norte-americana por meio do sistema de controle difuso de constitucionalidade. Superando precedente anterior em sentido contrário²⁴, a Corte declarou a inconstitucionalidade da segregação racial em escolas naquele país, compreendendo que a doutrina *separate but equal* não era compatível com a 14ª Emenda à Constituição norte-americana.

A implementação dessa decisão, contudo, não ocorreu de forma imediata, mas encontrou resistência da sociedade norte-americana e dos Poderes constituídos (Fachin *et al.*, 2018, p. 221). Assim, no ano seguinte, o caso voltou à Suprema Corte, no que ficou conhecido como *Brown II* (1955), ocasião em que a Corte precisou discutir a forma pela qual sua decisão seria implementada, determinando aos juízes locais que cumprissem a sentença de *Brown I with all deliberate speed* (Casimiro, 2024, p. 39).

Segundo Owen Fiss (2005, p. 4), essa decisão e as que se seguiram visando dismantlar a segregação racial nos EUA deram ensejo a uma nova forma de adjudicação²⁵ de controvérsias pelo Poder Judiciário, que ficou conhecida como reforma estrutural (*structural reform*).

Esses provimentos surgiram em razão da complexidade da realidade nos Estados constitucionais. Neles, verificou-se que os maiores violadores dos direitos fundamentais são estruturas burocráticas inteiras, e não mais órgãos ou indivíduos específicos. Assim, para a conformação constitucional dessas realidades, não basta ao Tribunal emitir uma declaração de inconstitucionalidade de um ato normativo isolado, mas é necessário o escrutínio de toda uma realidade inconstitucional e a emissão de provimentos que determinem a reorganização das estruturas violadoras de direitos.

²⁴ As Leis Jim Crow, que regulamentavam a segregação racial nos EUA, tiveram sua constitucionalidade declarada em 1896, no julgamento do caso *Plessy vs. Ferguson*, o qual foi superado pelo novo entendimento da Corte em *Brown vs. Board of Education*.

²⁵ Segundo Owen Fiss (2005, p. 4), o termo adjudicação significa “o processo pelo qual os valores contidos em um texto legal com força normativa, como a Constituição, ganham significado concreto em nossa vida cotidiana” (tradução nossa). Adjudicar, portanto, significa concretizar os preceitos constitucionais através de práticas consentâneas com os valores eleitos por uma certa sociedade como fundamentais.

Esse modelo de provimento estrutural foi aplicado em outros casos nos EUA²⁶, mas igualmente se espalhou para outras partes do mundo, especialmente para o Sul global, onde reverberou em razão dos igualmente complexos problemas enfrentados e pela reiterada omissão estatal na sua resolução (Sarmiento, 2023, p. 15).

A importação dessa técnica de decisão para os constitucionalismos do Sul Global, todavia, exigiu também certa ressignificação (Fachin *et al.*, 2018, p. 223-224), uma vez que, diversamente do protótipo norte-americano, nesta parte do globo prevalecem as Constituições sociais, com seus amplos catálogos de direitos econômicos e sociais não realizados. Face a essa realidade, alguns autores (Rodríguez-Garavito, 2011; Facin *et al.*, 2018; Nóbrega *et al.*, 2022; Tavares, 2023; Casimiro, 2024) têm destacado as experiências da Colômbia, da Índia e da África do Sul para demonstrar como os Tribunais Constitucionais do Sul Global podem se ocupar das questões estruturais e estabelecer provimentos estruturais democráticos e efetivos. As Cortes constitucionais destes países desenvolveram conceitos e técnicas de julgamento, como o compromisso significativo (África do Sul)²⁷ e o estado de coisas inconstitucional (Colômbia)²⁸, que têm inspirado estudos inovadores nas áreas de direito constitucional e do direito processual civil, além de servir de modelo para outras Cortes Constitucionais ao redor do globo, inclusive o STF.

No Brasil, apenas recentemente os processos estruturais se tornaram objeto de estudos constitucionais mais aprofundados, isto é, quando se espalharam para além das trincheiras dos processos coletivos – especialmente das ações civis públicas e das ações populares – para galgar posições na mais alta Corte do país através das ações constitucionais objetivas, mais comumente das arguições de descumprimento de preceito fundamental (Sarmiento, 2023, p. 15-16).

Não se nega que as reformas estruturais já chegavam ao STF através do controle difuso de constitucionalidade nas ações coletivas – ou seja, a partir da interposição de recursos extraordinários. Atualmente, contudo, o STF tem se ocupado de maneira principal com esses

²⁶ Um exemplo foram os casos em que sistemas prisionais de Estados inteiros foram declarados inconstitucionais pela Suprema Corte norte-americana, o que ficou conhecido como *prison law litigation* (Fachin *et al.*, 2018, p. 222).

²⁷ O compromisso significativo foi uma solução adotada pela Corte constitucional sul-africana para lidar com litígios estruturais. Ele prevê que as partes no litígio devem se engajar significativamente para resolver o litígio, firmando um acordo “razoável, flexível e adequado aos contextos específicos”, com o auxílio de organizações de direitos humanos (Casimiro, 2024, p. 191-194).

²⁸ O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) é uma técnica de decisão adotada inicialmente pela Corte constitucional colombiana (Sentencia T-025/04) e utilizada pelo STF em algumas decisões em litígios estruturais. No âmbito da ADPF 347, o STF estabeleceu três pressupostos para a configuração do ECI: “(i) situação de violação generalizada de direitos fundamentais; (ii) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas para superar a situação; (iii) e a superação das transgressões a exigir a atuação de uma pluralidade de autoridades” (Tavares, 2023, p. 374).

temas, incorporando as reformas estruturais às suas funções como Tribunal constitucional e deixando-se fertilizar pelas experiências de outros países, especialmente da Colômbia.

A primeira Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) estrutural conhecida pelo STF foi a ADPF 347 (protocolada em 27-05-2015), cuja liminar foi deferida em parte em setembro de 2015 pelo Min. Rel. Marco Aurélio, com referendo do Tribunal Pleno, para reconhecer o quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais no sistema penitenciário nacional, caracterizado como *estado de coisas inconstitucional*. O STF, ainda, determinou a implementação das audiências de custódia em todo o país e o descontingenciamento das verbas públicas do Fundo Penitenciário Nacional. Segundo Matheus Casimiro (2024, p. 137), apesar de o STF já possuir precedentes anteriores que tratavam de políticas públicas estruturais, esta foi a primeira vez em que o pedido não era apenas por uma intervenção pontual na atuação do Poder Público, mas pela adoção de um plano nacional para superar o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional.

Assim, há apenas 10 anos, surgia no cenário constitucional brasileiro a ADPF estrutural. Por consequência, os provimentos estruturais do Tribunal Constitucional brasileiro foram proferidos de forma experimental, criando padrões de condução do processo e de decisão a partir da tradução²⁹ das experiências comparadas e da adaptação dos instrumentos já existentes na legislação brasileira, pretendendo a democratização da adjudicação das questões estruturais.

2.1.2 Processos estruturais e funções do Tribunal constitucional

Casimiro (2024, p. 57) lista cinco objeções aos processos estruturais comumente apontadas pela doutrina: “a ameaça à separação dos poderes; a ilegitimidade judicial para intervir em políticas públicas; a falta de capacidade técnica dos juízes para lidar com demandas policêntricas; a ineficiência dos processos estruturais; e a possibilidade de um efeito *backlash*”.

O objetivo desta pesquisa não é realizar uma defesa dos processos estruturais ou de sua eficiência, mas compreender como a participação social no STF teve um incremento a partir dessa nova forma de adjudicação de controvérsias constitucionais. Considera-se relevante, contudo, verificar se os processos estruturais estão compreendidos dentre as funções de um

²⁹ Sobre a tradução de institutos jurídicos de outros países, afirma Casimiro (2024, p. 175): “Ao traduzirmos institutos jurídicos para diferentes países, é imprescindível ir além dos textos legais e conhecer o contexto no qual o instituto foi desenvolvido e aplicado”. Ainda, acerca do método de direito comparado, Bagni e Nicolini (2021, p. 6) afirmam: “o direito e a metodologia comparados permitem detectar semelhanças e diferenças entre diversos sistemas de justiça constitucional. Também nos permitem agrupar sistemas com base em suas características comuns e conceber ‘modelos de litigância’” (tradução nossa).

Tribunal constitucional ou, ao contrário, exorbitam do seu papel na organização do Estado constitucional.

Com isso, é possível responder a pelo menos duas das objeções apontadas acima: (a) a (in)compatibilidade das ações estruturais com a separação dos poderes e (b) a (i)legitimidade do Tribunal constitucional para intervir em políticas públicas. Essas são objeções derivadas de uma indagação ainda mais relevante: Os provimentos estruturais seriam compatíveis com a Constituição Federal e com as funções por ela atribuídas ao STF?

As outras três objeções trazidas por Casimiro (falta de capacidade técnica, ineficiência e efeito *backlash*), por outro lado, não dizem respeito à constitucionalidade dos processos estruturais, mas à sua conveniência para solucionar os problemas propostos. Essas objeções, portanto, não inviabilizam a utilização de provimentos estruturais pelo Tribunal constitucional brasileiro, mas apenas sugerem o seu aprimoramento, algo que foge ao objeto deste estudo ³⁰.

2.1.2.1 (In)compatibilidade das ações estruturais com a separação dos poderes

Segundo André Ramos Tavares (2006, p. 21), “a distinção das funções do Estado não se baseia exclusivamente no aspecto material (executiva, legislativa e judicial), mas também no formal (incluindo a dimensão orgânica)”.

Em um Estado Constitucional e Democrático de Direito, não se pode distinguir as funções dos três Poderes apenas a partir do conteúdo de seus atos ou decisões, ou seja, da divisão entre funções típicas e atípicas. Uma divisão como essa resultaria em uma hierarquia e divisão estanque entre os órgãos, gerando uma disputa entre eles ou uma “completa inatividade” (Tavares, 2005, p. 168-169).

É necessário perquirir quais regras próprias autorizam e regulamentam a atuação de cada Poder, e se há estruturas orgânicas próprias a cada um deles – órgãos específicos e modos distintos de provimento de seus cargos.

O núcleo essencial do princípio da separação dos poderes exige que os Poderes do Estado estejam sob o comando de órgãos distintos, com o objetivo de impedir a concentração de poder nas mãos de uma só autoridade, como ocorria nos Estados totalitários. Esse princípio igualmente exige a previsão de controle recíproco entre os órgãos que exercem os poderes, a

³⁰ Não se nega a relevância dessas questões para a discussão do processo estrutural, especialmente no âmbito de um Tribunal constitucional tão demandado como o STF. O recorte desta pesquisa, no entanto, não aconselha detalhar os desenvolvimentos doutrinários sobre elas.

fim de que evitar abusos ou de combatê-los com eficiência (Tavares, 2005, p. 170; Casimiro, 2024, p. 62).

Assim, não se exige uma separação estanque de poderes e funções entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Ao contrário, atualmente, o que se observa é uma “visão dinâmica da separação de poderes” (Casimiro, 2024, p. 63), visando a efetividade do sistema de freios e contrapesos e a atuação dos Poderes de forma colaborativa e equilibrada, com a finalidade de promover a máxima realização dos direitos fundamentais.

Nesse ponto, relevante as ponderações de Tavares ao diferenciar a atividade jurisdicional e a atividade legislativa (2005, p. 92-93):

Essa semelhança qualitativa entre atividades que sempre se colocaram como antagônicas ou substancialmente distintas tem causado certa confusão que cumpre aclarar. É que a nota normativa da atividade jurisdicional, admitida, inclusive, sua natureza criativa, aproxima-a da atividade legislativa, mas não se confunde em identidade com esta. No presente estudo, a atividade legislativa é considerada em seu sentido mais estrito, como total margem de liberdade que só se limita pela Constituição. É a liberdade de opção política, de condução da sociedade. Nesse sentido o Tribunal Constitucional, ao lado da atividade criativa decorrente do exercício da função jurisdicional, exerce também atividade legislativa (em sentido estrito), em casos excepcionais. Assim, **embora ambas sejam atividades de criação do Direito, realiza-se uma distinção funcional, porque há diferenças entre elas que não podem ser ignoradas** (grifos nossos).

Em seguida, o autor ilustra sua reflexão (Tavares, 2005, p. 188):

Uma decisão do Tribunal Constitucional pode ser, materialmente falando, idêntica àquela adotada pelo Poder Legislativo, assim como àquela decisão tomada normalmente pelo Executivo. A diferença está em que a primeira deve exclusivamente direcionar-se para a aplicação da Constituição. O *motivo-finalidade* (aspecto formal do ato, na lição de MALBERG, 2001) é diferenciado. O legislador edita atos normativos para regular a vida em sociedade. O Tribunal Constitucional pode editar atos (decisórios) com cunho normativo, mas com a exclusiva *finalidade de defesa da Constituição*.

Não é, portanto, o conteúdo da decisão ou do ato do Tribunal constitucional que o distingue dos demais órgãos do Estado, como o Congresso Nacional ou a Presidência da República, mas o *motivo-finalidade* do ato ou decisão, que é exclusivo de cada um dos Poderes e deve permanecer assim para que o poder não se concentre.

No constitucionalismo brasileiro, é evidente que o STF deve respeitar a separação dos poderes ao emitir provimentos estruturantes, apenas o fazendo com a finalidade de guarda da Constituição, competência a si atribuída pelo art. 102, *caput*, da CF/1988.

Nesse sentido, Melina Fachin e Caio Schinemann (2018, p. 227), baseados em lição de Sérgio Cruz Arenhart, propõem dois princípios que devem orientar os Tribunais na avaliação de ações estruturais: a subsidiariedade e a proporcionalidade.

No que tange ao princípio da subsidiariedade nas ações estruturais, os autores advertem que esses provimentos apenas podem ser utilizados quando se constatar uma falha reiterada dos mecanismos puramente políticos no endereçamento do problema. É o caso, por exemplo, quando o STF reconhece a configuração do estado de coisas inconstitucional, compreendendo haver uma violação generalizada de direitos fundamentais, a inércia ou a incapacidade reiterada e persistente dos três Poderes, e a necessidade de atuação de uma pluralidade de órgãos para superar o problema e reestruturar a política (Tavares, 2023, p. 374)

Ainda, do ponto de vista interno à decisão, os autores sugerem que o STF deve buscar a “primazia dos mecanismos dialógicos e flexíveis de implementação da decisão em detrimento dos mais gravosos” (Fachin *et al.*, 2018, p. 227). Assim, certa deferência aos demais Poderes não pode ser abandonada, sempre privilegiando-se os diálogos institucionais, a fim de que o Tribunal Constitucional funcione como um promotor do adequado “entrosamento” entre os órgãos do Estado para atingir os fins constitucionais (Tavares, 2005, p. 152-153). Sobre esse ponto, destacam-se os apontamentos de Flavianne Nóbrega, Eduarda França e Matheus Casimiro (2022, p. 120):

Assim, o Judiciário e o Executivo, ao atuarem na resolução de um litígio estrutural, não devem se encarar como concorrentes ou como detentores da palavra final sobre o sentido da Constituição. Antes, devem se ver como colaboradores para a realização de uma tarefa comum: concretizar as promessas constitucionais, especialmente aquelas referentes aos DESCs.

A busca do diálogo e da coordenação entre os Poderes deve, portanto, prevalecer sobre a concorrência, não havendo espaço para monopólios de funções constitucionais quando se está diante de falhas estruturais graves e reiteradas, sob pena de se perpetuar e legitimar a “completa inatividade” dos Poderes, citada por Tavares (2005, p. 168-169).

O segundo princípio geral a ser observado nos provimentos estruturais é a proporcionalidade, especialmente em sua vertente da proibição de excesso. Assim, ainda que o Tribunal constitucional verifique que a violação ao direito fundamental é grave, é necessário impor obrigações passíveis de serem cumpridas pelos outros Poderes, determinando prazo razoável para a implementação das reformas propostas (Fachin *et al.*, 2018, p. 227).

A observância desses princípios permite ao STF conhecer violações estruturais a direitos fundamentais e realizar sua função precípua de guarda da Constituição dentro dos limites do

princípio da separação dos poderes, buscando o equilíbrio e a colaboração entre eles, além de fugir das disputas ou inatividade.

2.1.2.2 (I)legitimidade do Tribunal constitucional para intervir em políticas públicas

Segundo Tavares (2005, p. 61-63; 2006, p. 23), as funções próprias do Tribunal constitucional estão sempre fundamentadas na aplicação da supremacia constitucional, ou seja, elas devem buscar reafirmar as regras constitucionais e a sua primazia sobre outros atos normativos ou atos do Poder Público que com ela conflitem. A função primordial de um Tribunal constitucional é, portanto, fiscalizar e aplicar a Constituição, de modo a extirpar do ordenamento jurídico leis inconstitucionais (Tavares, 2005, p. 189)³¹.

Esta função, contudo, não é a única exercida pelo Tribunal constitucional, nem é de sua exclusiva alçada, pois todos os Poderes do Estado devem agir de acordo com a Constituição e aplicar suas normas no exercício de suas funções (Tavares, 2005, p. 72). Assim, em que pese seja esta a função primordial do Tribunal constitucional, não se pode dizer que a sua atividade deve ficar restrita ao controle de constitucionalidade das leis e atos normativos dos demais Poderes.

Tavares (2005; 2006) se debruça sobre seis funções próprias³² exercidas pelos Tribunais constitucionais:

- (i) **a função interpretativa**, que consiste na função de interpretar as normas constitucionais, exercendo certo grau de criatividade. O autor compreende que a interpretação é mais intensa quando se fala em direitos humanos, uma vez que a sociedade deposita grande esperança na realização desses direitos através do Tribunal constitucional (Tavares, 2006, p. 30);
- (ii) **a função estruturante**, consistente na adequação e harmonização formais do ordenamento jurídico, através do controle de constitucionalidade, da

³¹ Não se deve confundir o fundamento das funções do Tribunal constitucional (supremacia e rigidez constitucionais), com a possibilidade de reduzir todas as funções a uma única função-tronco de controle (Tavares, 2005, p. 203).

³² Segundo o autor, as funções impróprias “são aquelas que determinada realidade estatal imputa ao Tribunal Constitucional ignorando a posição e a natureza dessa instituição”, enquanto as funções próprias são atribuídas ao Tribunal constitucional exatamente por sua natureza, constituindo verdadeiras funções estruturais por serem responsáveis pela identificação do órgão como tal (Tavares, 2005, p. 206; 2006, p. 26-27).

interpretação conforme a constituição, da modulação de efeitos, entre outros instrumentos;

- (iii) **a função arbitral**, agindo como mediador e resolvendo conflitos entre os Poderes do Estado e entre entes federativos;
- (iv) **a função legislativa**, consistente no “desenvolvimento de atividade da qual resulta a composição inaugural de comandos com efeitos de caráter geral” (Tavares, 2005, p. 322). Essa função pode ser exercida de forma direta (para editar normas regimentais ou processuais, por exemplo) ou sucessiva (para o controle da omissão legislativa);
- (v) **a função governativa**, “atrelada à direção do Estado, à persecução de seus fins primários, [...], ou seja, o interesse próprio da coletividade” (Tavares, 2005, p. 347); e
- (vi) **a função comunitarista**, consistente na defesa do direito comunitário (ex.: União Europeia, Mercosul).

No que interessa à presente pesquisa, passa-se a detalhar a função governativa, visando responder à objeção acerca da ilegitimidade para intervir em políticas públicas.

Tavares (2006, p. 40) entende que a função de governo não tem natureza meramente política, ainda que apresente a característica da discricionariedade. Para o autor, a função de governo constitui uma “típica função jurídica de vertente política” (Tavares, 2006, p. 40), uma vez que a discricionariedade do governante está limitada pelas normas constitucionais (Tavares, 2005, p. 195-196), sendo os atos de governo verdadeiros atos jurídicos, e não meramente políticos. Os princípios e os objetivos constitucionais, assim como os direitos fundamentais vinculam a atuação do governante, impedindo que ele haja apenas em prol da maioria eleitoral e exigindo que preserve direitos mínimos a todos os cidadãos.

Sendo a função governativa exercida a partir da Constituição, não pode o Tribunal constitucional – incumbido precipuamente da guarda e aplicação da Constituição – deixar de realizar o controle dos atos de governo. Esse controle exercido pelo Tribunal constitucional, segundo Tavares (2006, p. 41), tem natureza “político-governativa”, constituindo um freio a possíveis ações inconstitucionais do Poder Executivo. Ademais, o Tribunal constitucional exerce um processo governamental ao conduzir tomadas de decisões em favor dos fins constitucionalmente previstos e dos direitos fundamentais.

São diversas as hipóteses de exercício da função governativa pelo Tribunal constitucional, à qual se acoplam outras funções, com a finalidade de permitir-lhe controlar a discricionariedade administrativa com base em parâmetros constitucionais.

No exercício da função arbitral, por exemplo, o Tribunal constitucional exerce função de governo ao promover maior participação popular na definição das competências de cada Poder, instituindo um governo participativo e delimitando as competências dos órgãos de Estado para atender às necessidades de concretização constitucional (Tavares, 2006, p. 41-42). Também combina função governativa e função arbitral ao preservar as minorias, “verdadeiros ‘poderes’ do Estado” (Tavares, 2005, p. 304), contra as maiorias, garantindo um governo aberto e participativo.

Já no exercício da função estruturante, o Tribunal constitucional exerce uma função governativa ao realizar o controle de constitucionalidade de atos do Poder Público, inclusive das políticas públicas, ocasião em que poderá substituir um ato viciado praticado pelo Poder Executivo por outro, com base direta na Constituição Federal (Tavares, 2005, p. 353-354).

Nesse ponto, ressalta-se que o Tribunal Constitucional acaba, inclusive, por “exigir e impor a criação de condições fáticas favoráveis para o exercício do catálogo de direitos fundamentais declarado” (Tavares, 2005, p. 356), o que se verifica fortemente nos processos estruturais. Esse controle de oportunidade do governante é legitimado pelas finalidades primárias consagradas na Constituição e pelo rol de direitos fundamentais que constituem normas constitucionais de posição preferencial (Tavares, 2005, p. 287).

Com efeito, não cabe apenas ao Tribunal atuar como legislador negativo (função cassatória), mas igualmente promover os direitos fundamentais ao definir as condições para o seu exercício e implementação pelo Estado.

Assim, a homologação de planos de ação nas ações estruturais, especialmente o seu monitoramento pelo Tribunal constitucional, constituem verdadeiro exercício da função governativa, já que exigem coordenação e diálogo com várias esferas de poder do Estado (Tavares, 2023, p. 394). Nesse caso, não caberá a alegação de exercício do juízo de oportunidade ou da discricionariedade do governante, uma vez que a Constituição estabelece prioridades que não podem ser ignoradas na eleição e na implementação das políticas públicas.

Não se defende, contudo, que essa função governativa seja exercida pelo Tribunal constitucional sem limitações. Tavares (2005, p. 358; 2006, p. 43) lista três limites a essa atuação: (i) o Tribunal não pode agir de ofício, mas apenas a partir de uma provocação (princípio da inércia de jurisdição); (ii) o Tribunal encontra limites nos programas governativos

previstos na Constituição; e (iii) o Tribunal deve respeitar os âmbitos de atuação próprios dos demais Poderes, considerando todo o explanado sobre o princípio da separação dos poderes.

Nesse ponto, importante citar o Tema 698 do STF (RE 684.612 RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, 2023, p. 78-81), pelo qual o Tribunal constitucional, partindo da premissa de que a força normativa da Constituição impõe a sindicabilidade das políticas públicas, estabeleceu alguns parâmetros para limitar a intervenção judicial nesta seara, especialmente quando tratar de demandas estruturais: (i) necessidade de comprovação de ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público (falha estrutural); (ii) possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes (razoabilidade e viabilidade fática); (iii) o estabelecimento de metas e objetivos a serem atingidos pelo Poder Público, mantida a discricionariedade dos meios (modelo “fraco” de intervenção), com avaliação e fiscalização judicial do plano apresentado pelo Poder Público; (iv) decisão apoiada em manifestações de órgãos técnicos; e (v) sempre que possível, promover a participação social no processo, por meio da intervenção de *amicis curiae* e/ou convocação de audiências públicas.

Dessa forma, o controle de políticas públicas pode se dar de maneira legítima pelo Tribunal constitucional a partir do exercício de sua função governativa, observadas as limitações constitucionais e orgânicas de sua atuação. Conforme ressaltam Nóbrega, França e Casimiro (2022, p. 120-122), os processos estruturais não constituem um instrumento processual para a criação judicial de políticas públicas, mas uma oportunidade de colocar em marcha uma atuação colaborativa entre os Poderes, obtendo soluções mais duradouras, eficazes e igualitárias.

2.1.3 Características gerais dos processos estruturais

Os provimentos estruturais surgem nos anos 1950 para tentar responder a uma realidade que se caracteriza por litígios de alta complexidade e alta conflituosidade (Casimiro, 2024, p.36).

Esses litígios estruturais, segundo César Rodríguez-Garavito (2011, p. 1671), se caracterizam por (a) afetar um grande número de pessoas que têm seus direitos violados; (b) envolver vários órgãos de governo considerados responsáveis por falhas generalizadas de políticas públicas que contribuem para essas violações de direitos; e (3) exigir medidas

cautelares estruturais dirigidas a estes vários órgãos de governo, determinando que tomem providências coordenadas para proteger a coletividade afetada.

De forma similar, Nóbrega, França e Casimiro (2022, p. 110), por sua vez, listam quatro características dos litígios estruturais: causalidade complexa, violação sistêmica de direitos fundamentais, prospectividade e policentria.

A causalidade complexa se caracteriza pelo fato desses litígios não apresentarem uma raiz única e identificável facilmente, mas, ao contrário, revelarem diversas causas interconectadas e imbricadas, relacionadas com graves e sistemáticas violações de direitos. Os direitos violados, normalmente, são tanto direitos civis e políticos, como direitos econômicos, sociais e culturais. Por esse motivo, não basta um provimento unitário e voltado a um só órgão governamental para a resolução do litígio, mas é necessária uma coordenação de esforços para reorganizar a estrutura violadora. Os pesquisadores ressaltam, ainda, a impossibilidade de se estabelecer uma fórmula genérica aplicável a todo e qualquer litígio estrutural (Nóbrega *et al.*, 2022, p. 111), motivo pelo qual se fala em um processo experimentalista, construído a partir das necessidades e das especificidades de cada litígio, de cada coletividade e de cada estrutura contestada.

As violações de direitos fundamentais nos litígios estruturais, por sua vez, não são pontuais ou isoladas, mas sistêmicas e dinâmicas, estando em curso no momento da adjudicação do litígio pelo Tribunal constitucional. Por isso, é extremamente relevante que o julgador analise o contexto da violação e suas causas, identificando as estruturas violadoras e responsabilidades devidas. As decisões judiciais em casos estruturais não devem ser estanques, elas devem se moldar às necessidades do litígio, visando interferir em suas múltiplas causas.

A característica da prospectividade indica que os litígios estruturais se protraem no tempo, inclusive para além do momento da decisão judicial. Em razão disso, o momento do cumprimento da sentença é tão relevante quanto o provimento estrutural em si. Deve ser adotada uma abordagem “corretiva e distributiva, voltada para o futuro” (Nóbrega *et al.*, 2022, p. 113). Como observa Casimiro (2024, p. 38), a transformação somente será obtida com esse olhar para o futuro:

Mais do que um olhar para o passado, em busca de culpados pelas violações existentes e de formas de obter indenizações para quem foi prejudicado, os litígios estruturais exigem um olhar para o futuro. A questão é: como transformar um estado de coisas A, no qual os direitos são violados, em um estado de coisas B, no qual são minimamente assegurados?

Por fim, a característica do processo estrutural que mais interessa à presente pesquisa é a policentria. Diversamente dos tradicionais litígios bipolares, nos quais apenas estão presentes dois interesses antagônicos, os litígios estruturais envolvem diversos interesses imbricados e relacionados entre si de forma plural (antagônicos ou não).

Por exemplo, ao se analisar brevemente as partes e intervenientes na ADPF 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, verifica-se que a ação foi ajuizada por um partido político (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL), e possui como interessados a União e os 26 Estados e o Distrito Federal, unidades da federação responsáveis pelas unidades prisionais brasileiras. Como *amicus curiae*, por sua vez, foram habilitadas a Defensoria Pública da União, cinco Defensorias Públicas estaduais (DPE-RN, DPE-RJ, DPE-SP, DPE-PR, DPE-BA) e a Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP), além de organizações de defesa dos direitos humanos (Instituto Pro Bono, Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário (FAESP), Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Conectas Direitos Humanos, Instituto Anjos da Liberdade, Associação de Apoio e Acompanhamento (ASAAC) e um sindicato (Sindicato Nacional das Empresas Especializadas na Prestação de Serviços em Presídios e em Unidades Socioeducativas – SINESPS). Embora seja possível pensar em antagonismos claros entre alguns desses atores, não é possível afirmar que há apenas dois interesses envolvidos no litígio, mas múltiplos pontos de vista e necessidades a serem sopesados pelo Tribunal constitucional.

Considerando a característica da policentria, para se encontrar uma solução adequada às questões estruturais levadas ao conhecimento do STF, é de suma importância que os Ministros – especialmente os relatores – prezem pela participação social, verificando se há representação processual adequada da coletividade afetada, e promovendo um contraditório ampliado³³. A participação deve ocorrer tanto na fase pré-decisional, com a convocação de audiências públicas e a manifestação técnica de entidades, órgãos públicos e organizações de direitos humanos como *amicus curiae*, como na fase pós-decisional, com o estabelecimento de mecanismos públicos de acompanhamento da fase de cumprimento de sentença (Nóbrega *et al.*, 2022, p. 111-112)³⁴.

³³ Como explica Casimiro (2024, p. 36): “Tendo em vista a complexa interligação entre as partes, só é possível atender aos interesses particulares depois de determinar o quadro geral dos interesses envolvidos”.

³⁴ A divisão entre fase pré-decisional e pós-decisional é feita por Casimiro (2024, p. 254), e adotada nesta pesquisa pelo seu didatismo e utilidade prática: “A fase pré-decisional antecede a decisão judicial que reconhece a existência do litígio estrutural, as obrigações constitucionais dos agentes públicos envolvidos e as medidas que deverão adotar para solucionar o problema. É o momento no qual o Judiciário interage com as partes e com a sociedade civil para

2.1.4 Decisão no processo estrutural

Os provimentos estruturais possuem características específicas, que respondem à necessidade de o órgão jurisdicional dar vazão às especificidades dos litígios estruturais. Em razão disso, para dar conta de uma miríade de causas complexas, não basta condenar o Estado ao pagamento de indenizações ou determinar uma alteração pontual na conduta de um órgão específico. Para a análise de violações sistemáticas de direitos fundamentais, não basta a verificação de um ou outro ato ilícito perpetrado pelo Estado, de forma descontextualizada. Para atender à prospectividade do litígio estrutural, não cabe determinar o retorno das partes ao *status quo ante*. E para responder à pluralidade de centros de interesse, não é possível aplicar a lógica eminentemente adversarial e considerar a existência apenas de interesses antagônicos entre as partes do processo.

Os provimentos estruturais devem adotar outra estrutura, isto é, observar uma dinâmica diversa daquela dos litígios individuais, especialmente quando se reconhece a existência de um estado de coisas inconstitucional.

Assim, a partir da análise da prática do STF, é possível identificar três espécies de provimentos estruturais, os quais podem ser emitidos em fase pré-decisional (medida cautelar), decisional (acórdão que julga o mérito) ou pós-decisional (decisões em âmbito do cumprimento de sentença): (i) a determinação de medidas pontuais e emergenciais que visam dar uma resposta inicial ao problema; (ii) a determinação de que seja elaborado um plano de ação pela Administração Pública, com participação popular e diálogo institucional; e (iii) o estabelecimento da forma de monitoramento do cumprimento da decisão, com prazos e instruções claras à Administração Pública sobre a prestação de contas (*accountability*).

A fim de explicar essas três espécies de provimentos estruturais, passa-se a tecer algumas considerações específicas sobre cada uma delas, analisando sua operacionalização prática em três ADPFs estruturais paradigmáticas: a ADPF 347, a ADPF 635 e a ADPF 976.

compreender o litígio e colher as informações necessárias à decisão. Já a fase pós-decisional é marcada pela elaboração do plano de ação e pelo monitoramento de sua implementação. Vale lembrar: durante o acompanhamento da reforma estrutural, novas decisões serão tomadas. O termo ‘pós-decisional’ não significa que nada mais será feito pelo Judiciário. É apenas uma divisão didática, tomando como ponto paradigmático a decisão estrutural que reconhece o caráter estrutural do litígio, determina a criação do plano e define as primeiras medidas a serem adotadas”.

2.1.4.1 Medidas emergenciais

As medidas cautelares em ações estruturais perante o STF se caracterizam por ser o primeiro momento em que o Tribunal constitucional reconhece a existência (ou a possível existência) de um litígio estrutural e, em alguns casos, de um estado de coisas inconstitucional a ser dirimido pelos Poderes do Estado. Nesse momento, é possível e recomendável que medidas emergenciais sejam determinadas com a finalidade de atenuar os efeitos deletérios da violação de direitos, permitindo que a realidade dê um primeiro passo em direção à conformação constitucional.

Assim, no âmbito da medida cautelar na ADPF 347 (2015), determinou-se a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional e a implementação das audiências de custódia em todo o país, com vistas à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário nacional.

Já na ADPF 635 (2020), foi deferida medida cautelar incidental para não se realizarem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, justificadas por escrito pela autoridade competente e comunicadas imediatamente ao Ministério Público daquele Estado. Essa medida foi determinada em razão de se verificar, desde aquele momento de cognição sumária, a inconstitucionalidade de se realizar operações policiais frequentes em locais extremamente povoados, especialmente quando era impossível aos moradores deixarem suas residências em razão de medidas sanitárias obrigatórias.

Cita-se, ainda, a ADPF 976 (2023), na qual foi deferida medida cautelar com um rol mais amplo de medidas imediatas e emergenciais a serem cumpridas pela União, pelos Estados e pelos Municípios no âmbito da zeladoria urbana e nos abrigos para pessoas em situação de rua, dentre elas: a proibição do recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; a vedação de emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua; e a disponibilização imediata, pela defesa civil, de barracas para pessoas em situação de rua nos locais em que não há número de vagas suficiente em abrigo, além da disponibilização de itens de higiene básica. Conforme constou na ementa do acórdão que referendou a medida cautelar:

4. Violações maciças de direitos humanos fundamentais de uma parcela extremamente vulnerável da população justificam a adoção imediata de **medidas concretas paliativas** que impulsionem a construção de respostas estruturais duradouras por parte do Estado, sobretudo no que se relaciona aos serviços de zeladoria urbana e de abrigos (Brasil, 2023, p. 5, grifos nossos).

Assim, é possível verificar que, em cognição sumária, quando reconhecida a existência de um litígio estrutural, mas antes mesmo da adoção de um plano de ação, é necessário que o Tribunal constitucional apresente uma resposta com mínimas garantias para a coletividade atingida, com a finalidade de preservar o direito discutido na ação estrutural e evitar que ele se deteriore ainda mais.

2.1.4.2 Plano de ação

A segunda espécie de provimentos estrutural é a determinação para se elaborar um plano de ação pela Administração Pública, a fim de efetivamente transformar a realidade declarada inconstitucional de forma perene, reorganizando a(s) estrutura(s) causadora(s) das violações de direitos. O Tribunal constitucional deve determinar quem são os órgãos públicos e privados responsáveis pela elaboração desse plano e os prazos para sua conclusão, conforme detalha Casimiro (2024, p. 40-41):

Primeiro, para que a realidade inconstitucional seja alterada, é necessário elaborar um plano de ação, que costuma ser desenvolvido pela própria Administração Pública. A parte autora de uma ação estrutural costuma pedir, em sua inicial, que o Judiciário determine quem será responsável pela elaboração do plano e qual o prazo para a sua apresentação. O plano deve detalhar as medidas que serão implementadas e os recursos que serão utilizados. Longe de serem definitivos, os planos de ação costumam ser alterados durante o processo, tendo em vista a contínua reavaliação dos impactos das medidas adotadas e o surgimento de novos fatores que devem ser considerados para a solução do litígio.

Voltando a casos paradigmáticos que servem de referência, verifica-se que os planos de ação são determinados nas três ações, atentando-se às peculiaridades dos contextos violadores.

A ADPF 347 foi julgada parcialmente procedente, determinando-se à União, aos Estados e ao Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), a elaboração de planos de ação a serem submetidos à homologação do STF, no prazo de seis meses, “devendo tais planos ser especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos” (Brasil, 2023, p. 7).

O acórdão, longe de estabelecer as minúcias da política pública, especificou os órgãos da Administração Pública responsáveis pela elaboração dos planos, o prazo para sua apresentação, além de delimitar objetivos claros para a sua elaboração e a sua submissão à homologação judicial. Ademais, estabeleceu a necessidade de diálogo institucional entre Poder

Executivo (União, Estados e DF) e Poder Judiciário (representado pelo DMF/CNJ), e determinou a submissão dos planos ao debate público. Sobre esse último ponto, ressaltou o redator do acórdão, Min. Luís Roberto Barroso (2023, p. 18), que “[a] opção pelo debate permite a consideração de distintas perspectivas nos planos, aumenta o nível informacional e legitima a intervenção em política pública do ponto de vista democrático”.

Em acórdão proferido em 18 de dezembro de 2024, o STF homologou o plano *Pena Justa*, elaborado pela União, reconhecendo que ele “contém fundamentação técnica, matriz de responsabilidade, mecanismos de monitoramento, cronogramas, metas e indicadores de avaliação” (Brasil, 2024, p. 5).

Já na ADPF 635, a elaboração do plano de ação foi determinada no âmbito de julgamento de embargos de declaração em medida cautelar, datado de fevereiro de 2022, logo após o fim da pandemia de Covid-19. Estabeleceu-se prazo de 90 dias para o Estado do Rio de Janeiro encaminhar ao STF “plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação” (Brasil, 2022, p. 5).

Em 03 de abril de 2025, a ADPF 635 foi julgada parcialmente procedente, com recuo do Tribunal constitucional sobre a posição adotada em medida cautelar. Entendeu-se por não declarar o estado de coisas inconstitucional da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro por haver um *compromisso significativo* por parte do ente federativo com a cessação das violações de direitos da coletividade atingida. Ademais, o Estado não apresentou um plano de ação, conforme determinado na medida cautelar. Ainda assim, o STF entendeu pela homologação parcial de um “conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de ‘plano de redução da letalidade policial’” (Brasil, 2025, p. 14), determinando algumas adições em seu conteúdo. Outrossim, determinou-se a elaboração de outro plano de ação pelo Estado do Rio de Janeiro, agora para a “reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas” (Brasil, 2025, p. 19).

Na ADPF 976, a elaboração do plano de ação foi determinada já na medida cautelar, entendendo-se que os demais Poderes do Estado estão “mais afeitos às especificidades das políticas públicas”, permitindo uma “solução mais robusta e duradoura” da questão (Brasil, 2023, p. 29). A novidade, nesse caso, foi que a decisão estabeleceu um diálogo institucional e participação social mais amplos, determinando que o plano seja elaborado pela União “com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do

Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua” (Brasil, 2023, p. 32). Ademais, estabeleceu os pontos que deveriam ser abordados pelo plano, assim como o prazo para a sua apresentação ao STF para homologação.

Com esse tipo de provimento estrutural que determina a elaboração de planos de ação para a superação dos litígios estruturais, o STF tem buscado superar, especialmente, os bloqueios institucionais que geram ações ou omissões inconstitucionais, atuando como “catalisador do debate, estabelecendo ordens flexíveis e deixando para o Poder Executivo e Poder Legislativo as escolhas técnicas para implementação das políticas públicas” (Tavares, 2023, p. 375).

2.1.4.3 Monitoramento das reformas

A terceira espécie de provimento estrutural descrita nesta pesquisa é aquela que estabelece a forma de monitoramento do cumprimento da decisão, com prazos e instruções claras à Administração Pública sobre a prestação de contas (*accountability*).

Essa espécie de provimento costuma ser dada no momento da homologação do plano de ação, a fim de que o Tribunal constitucional retenha para si a jurisdição para monitorar a sua implementação e, se necessário, proferir novas decisões visando ajustes nos planos ou cobranças das autoridades competentes (Casimiro, 2024, p. 41).

Como explica Tavares (2023, p. 382), “não se trata de exigir do Tribunal que venha a definir em detalhes o conteúdo ou a forma de implementação de determinada política pública, mas sim que possa auxiliar na coordenação, no diálogo e no monitoramento das medidas”. Para isso, contudo, é necessário que o STF assuma um novo papel de monitoramento e “constante vigilância” do cumprimento de suas decisões, de forma proativa e no âmbito ainda do processo coletivo.

Na ADPF 347, a decisão que determinou a elaboração do plano de ação trouxe também a obrigação de que o próprio plano tivesse “indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade” (Brasil, 2023, p. 7), a fim de permitir a avaliação da política e sua adequação aos fins almejados. Ainda, determinou-se que “competirá ao DMF/CNJ, sob a supervisão do STF, o monitoramento da sua execução, e a regulamentação necessária a tal fim, restando ainda a competência desta Corte em casos de impasse ou de atos que envolvam reserva de jurisdição” (Brasil, 2023, p. 7).

Na decisão posterior que homologou o plano *Pena Justa*, o STF estabeleceu que o DMF/CNJ enviará à Corte, semestralmente, “informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital” (Brasil, 2024, p. 6).

Já na ADPF 635, o STF, em decisão de 03 de abril de 2025, remeteu o monitoramento do cumprimento e implementação da decisão estrutural ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão responsável pelo controle externo da atividade policial. Estabeleceu, no entanto, diretrizes muito específicas para a realização desse monitoramento ao determinar que o CNMP criasse um Grupo de Trabalho de Acompanhamento (GT), “com caráter administrativo, de natureza exclusivamente consultiva” (Brasil, 2025, p. 22). Ainda, fixou o prazo inicial de acompanhamento de 2 anos, além de fazer constar da decisão que, em caso de notícia de descumprimento, o GT reportará a magistrado auxiliar designado pelo Ministro Relator com delegação para analisar eventuais providências judiciais em fase de execução. Assim, em que pese em menor extensão, também nesse caso o STF conservou para si a jurisdição sobre o monitoramento e a implementação da decisão estrutural.

Por fim, na ADPF 976, o monitoramento do plano de ação foi mencionado apenas genericamente na medida cautelar, determinando-se que a União elabore “plano de ação e monitoramento para a efetiva implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua” (Brasil, 2023, p. 32, grifos nossos), afirmando que já há previsão de monitoramento da política pública para a população em situação de rua na Política Nacional (Decreto Federal n. 7.053/2009), a qual deverá ser feita pelo CIAMP-Rua. Contudo, ainda não se estabeleceu como será feito o monitoramento do plano de ação no âmbito do próprio STF, de forma a possibilitar a superação do litígio estrutural que atinge especificamente essa população.

O monitoramento das reformas estruturais estabelecidas na decisão é fase imprescindível para que o STF possa realizar seu potencial transformador do conflito, concretizando a mudança de paradigma proposta pela Constituição Federal de 1988 em busca de um verdadeiro Estado social (Tavares, 2023, p. 387).

2.2 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é uma ação do controle abstrato prevista pelo constituinte originário no art. 102, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988): “§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo STF, na forma da lei”.

O controle abstrato de constitucionalidade é aquele que independe de um caso concreto, ou seja, a questão constitucional é levada à Corte Constitucional por um legitimado especial, por meio de uma ação objetiva, como uma questão abstrata a ser decidida. São também ações do controle abstrato a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO). Esse modelo tem origem no sistema austríaco na década de 1920, por influência dos escritos de Hans Kelsen (Tavares, 2025, p. 258), e é adotado pelo Brasil em paralelo ao modelo concreto norte-americano.

André Ramos Tavares (2001, p. 68; 2025, p. 261) e Luís Roberto Barroso (2022, p. 359) ressaltam o caráter inovador da ADPF no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. Barroso ressalta que não é possível identificar proximidade imediata entre referida ação constitucional e outras figuras existentes no direito comparado, enquanto Tavares observa que a ADPF segue a tradição jurídica da *judicial review*. Já Gilmar Mendes (2008, p. 14) entende que, quando utilizada de forma principal, a ADPF assume a feição do recurso de amparo espanhol ou da reclamação constitucional autônoma alemã, ressaltando as semelhanças e diferenças entre os institutos.

A CF/1988 não detalha as hipóteses de cabimento, os legitimados ou a forma de processamento da ADPF, deixando essa regulamentação a cargo da legislação infraconstitucional, a ser editada pelo legislador ordinário. Trata-se, portanto, de norma constitucional de eficácia limitada ou reduzida (Guimarães *et al.*, 2009, p. 31-32), que depende de regulamentação por lei para a sua aplicabilidade plena (Tavares, 2025, p. 151). A lei ordinária regulamentadora da ADPF é a Lei n. 9.882/1999, constituída de 14 artigos que preveem as hipóteses de cabimento, os legitimados ativos, os requisitos da petição inicial, o modo de processamento no STF (STF) e os efeitos da decisão.

Em 22 de maio de 2023, foi julgada a ADI n. 2.231, na qual o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questionava a íntegra da Lei n. 9.882/1999. A ADI foi conhecida apenas parcialmente e, no mérito, o pedido foi julgado improcedente, fixando-se a seguinte tese: “É constitucional a Lei n. 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental” (Brasil, 2023). Assim, atualmente, não pende qualquer questionamento acerca da constitucionalidade ou da validade da lei regulamentadora da ADPF.

Na presente seção, são analisados os principais aspectos da Lei n. 9.882/1999, a partir de lições de relevantes juristas que estudam a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ressaltando alguns desenvolvimentos específicos em casos de litígios estruturais.

2.2.1 Espécies

Segundo a mais abalizada doutrina, são duas as espécies de arguições de descumprimento de preceito fundamental previstas na lei: a arguição autônoma e a arguição incidental.

A arguição autônoma está prevista no *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999: “A arguição prevista no § 1º do art. 102, da CF/1988, será proposta perante o STF, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Trata-se de verdadeira hipótese de controle concentrado de constitucionalidade (Barroso, 2022, p. 362; Tavares, 2006, p. 216), pois permite aos legitimados levarem ao conhecimento direto do STF questão constitucional relevante.

A segunda espécie é a arguição incidental, decorrente de uma interpretação sistemática da Lei n. 9.882/1999, especialmente dos arts. 1º, parágrafo único, I³⁵, 3º, V³⁶, e 6º, § 1º³⁷. Nesse caso, deve haver um litígio já submetido à apreciação do Poder Judiciário sobre lei ou ato normativo (e não qualquer ato do Poder Público) que, em tese, enseje ameaça ou lesão a preceito fundamental. A arguição só será conhecida se for reconhecido o relevante fundamento da controvérsia constitucional (Barroso, 2022, p. 363).

A diferenciar as duas espécies de arguições, Gilmar Mendes (2008, p. 14) assim se posiciona:

Como típico instrumento do modelo concentrado de controle de constitucionalidade, a ADPF tanto pode dar ensejo à impugnação ou questionamento direto de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, como pode acarretar uma provocação a partir de situações concretas, que levem à impugnação de lei ou ato normativo.

No primeiro caso, tem-se um tipo de controle de normas em *caráter principal*, opera-se de forma direta e imediata em relação à lei ou ao ato normativo.

No segundo, questiona-se a legitimidade da lei tendo em vista a sua aplicação em uma dada situação concreta (*caráter incidental*). Aqui, a instauração do controle de legitimidade da norma na ADPF repercutirá diretamente sobre os casos submetidos à jurisdição ordinária, uma vez que a questão prejudicial a ser dirimida nesses processos será elevada à apreciação do Supremo Tribunal.

³⁵ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 1º, parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”;

³⁶ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 3º A petição inicial deverá conter: V – se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado”.

³⁷ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 6º § 1º. Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria”.

As ADPFs que se caracterizam como processos estruturais, apesar de não terem uma regulamentação legal e se constituírem na prática dos litigantes e do STF, têm se caracterizado como arguições autônomas e principais, questionando tanto atos normativos, como atos do Poder Público em geral. Por essa razão, não serão detalhadas as discussões acerca da ADPF incidental, ressaltando tão somente a constatação de Barroso (2022, p. 363-364), para quem o emprego da arguição incidental permanece muito limitado diante do cabimento mais amplo da arguição autônoma.

2.2.2 Legitimação ativa

Conforme Barroso (2022, p. 381), nas ações objetivas, “[a]rguente e arguido são partes apenas em sentido formal, já que não atuam na defesa de interesses próprios, mas sim da higidez objetiva do ordenamento jurídico”.

Assim, quando se fala em legitimação ativa nas ações do controle abstrato, fala-se essencialmente sobre acesso ao STF, uma vez que nem todas as pessoas ou entidades poderão levar questões objetivas para serem analisadas pela Corte Constitucional. A maior parte delas dependerá de um caso concreto, o qual passará por uma longa e intrincada tramitação judicial desde a primeira instância, pela instância de revisão e, com sorte³⁸, terá seu recurso extraordinário admitido para julgamento perante o STF, obtendo um provimento jurisdicional que surtirá efeitos apenas *inter partes*, limitado ao caso concreto.

Assim, a legitimação ativa para a propositura de ações objetivas perante o STF configura uma posição de destaque outorgada pelo legislador no desenho constitucional brasileiro, reconhecendo um papel de defesa da Constituição aos legitimados.

Nos termos do art. 2º da Lei n. 9.882/1999, os legitimados ativos da ADPF são os mesmos das demais ações de controle concentrado (art. 103 da CF/1988): o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos

³⁸ Diz-se “com sorte” considerando que a jurisprudência defensiva dos Tribunais Superiores brasileiros é extremamente difundida e, muitas vezes, impede que as partes tenham clareza sobre os critérios utilizados por Ministros e suas assessorias para a admissibilidade ou não de recursos extraordinários. Ademais, a “sorte” também deve operar na distribuição por sorteio, já que esses critérios de admissibilidade, muitas vezes, não são uniformes entre todos os Ministros. Por fim, Costa e Benvindo (2014, p. 4) ressaltam que, ao controle difuso, a lei e a jurisprudência têm aplicado cada vez mais regras do controle abstrato, a exemplo da exigência do requisito da repercussão geral, o que igualmente dificulta o acesso das partes à Corte.

Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ao interpretar essa previsão constitucional, o STF consolidou entendimento que limita a legitimidade ativa de algumas dessas entidades, estabelecendo a distinção entre legitimados universais e legitimados especiais, a qual se aplica igualmente à ADPF (Barroso, 2022, p. 380). São legitimados universais aqueles que possuem legitimidade ampla em relação à matéria que será levada ao conhecimento do STF, podendo questionar qualquer ato do Poder Público em face de qualquer preceito fundamental da Constituição. Esse rol inclui o Presidente da República, as Mesas do Senado e da Câmara, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB e os partidos políticos. Já os legitimados especiais são aqueles dos quais se exigem os requisitos da pertinência temática e da representatividade adequada, ou seja, “são os órgãos e entidades cuja atuação é restrita às questões que repercutem diretamente sobre sua esfera jurídica ou de seus filiados e em relação às quais possam atuar com representatividade adequada” (Barroso, 2022, p. 229). O rol de legitimados especiais é composto pelos Governadores de Estado, pelas Mesas das Assembleias Legislativas e pelas confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional.

Para se analisar a atuação dos movimentos sociais perante o Tribunal constitucional através das ADPFs de caráter estrutural, compreende-se como especialmente relevante a verificação da legitimação ativa dos partidos políticos e das entidades de classe, a partir do estudo da jurisprudência do STF, que fixou parâmetros interpretativos para o art. 103 da CF/1988.

Em um sistema multipartidário como o sistema eleitoral brasileiro, não são todos os partidos políticos que têm a prerrogativa de ajuizamento de ações objetivas perante o STF, mas apenas os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, ou seja, partidos cujos membros foram eleitos para a Câmara dos Deputados ou para o Senado Federal. Não há exigências sobre o tamanho da bancada. O requisito da representação é aferido no momento da propositura da ação. Assim, a perda superveniente da representação parlamentar não gera a extinção da ação (entendimento adotado a partir do julgamento da ADI 2054, Rel. Min. Ilmar Galvão, 2003). Trata-se, conforme ressaltado, de legitimação universal, sem restrição temática, portanto, o que permite às minorias parlamentares questionarem leis aprovadas pela maioria ou atos do Poder Público em geral (no caso da ADPF).

As entidades de classe, por sua vez, sofreram diversas mudanças em sua legitimação ativa ao longo dos anos de vigência da CF/1988 e, mais recentemente, a jurisprudência do STF tem se dirigido para ampliar a interpretação antes tão restrita dada a este legitimado.

Frise-se, desde 1965, com a criação da representação de inconstitucionalidade pela Emenda Constitucional n. 16, que o controle concentrado de constitucionalidade apenas poderia ser acionado pelo Procurador-Geral da República, que era demissível *ad nutum* pelo Presidente da República, o que deixava essa ação limitada aos interesses da União (Brandão *et al.*, 2018, p. 167-169). Já a partir de 1988, essa estrutura foi alterada e a Carta constitucional expandiu o controle concentrado de constitucionalidade para outros legitimados. Como explicam Rodrigo Brandão e Daniel Capecchi Nunes (2018, p. 171), durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), os movimentos sociais estavam fortalecidos e havia uma crença na sua importância para o controle social das leis:

Naquele momento histórico, havia uma crença fortalecida no papel que a sociedade civil poderia exercer na transformação do Brasil. É que, em linhas gerais, identificava-se a sociedade civil e os movimentos sociais com os aspectos mais virtuosos da democratização, enquanto o Estado estava identificado com os porões da ditadura e a crise econômica virulenta (Skidmore, 1988, p. 25-82; Lamounier, 1988, p. 83-134). **Reconhecia-se, fortemente, o papel que os movimentos sociais e as associações da sociedade civil tinham exercido na democratização, dando-lhes grande credibilidade na construção do novo regime** (Brandão, 2008, p. 94; Barbosa, 2012, p. 241) (grifos nossos).

Por outro lado, o STF, ainda nos primeiros anos da redemocratização, adotou uma interpretação extremamente restritiva dos incisos do art. 103 da CF/1988, estabelecendo a divisão entre legitimados universais e legitimados especiais (a qual não foi prevista expressamente pela Constituição), compreendendo o termo “classe” apenas como aqueles grupos sociais unidos por vínculo de natureza profissional ou econômica, motivo pelo qual se rejeitava a legitimação de organizações de direitos humanos para a propositura de ADI, ADC, ADO e ADPF (nesse sentido, vide ADI 894, Rel. Min. Néri da Silveira, 1993). Assim, em que pese o reconhecimento pelo constituinte originário da importância dos movimentos sociais para a redemocratização, o STF optou pela sua exclusão da possibilidade de controle de constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.

Essa restrição jurisprudencial da legitimação ativa nas ações objetivas se deveu tanto a uma parcimônia da Corte em um cenário incerto de transição democrática – o que pode ter sido influenciado pela manutenção de ministros nomeados pelo regime militar –, como a uma leitura corporativista dos direitos (Brandão *et al.*, 2018, p. 178-179). Com isso, o STF exerceu uma autocontenção que ressaltou o seu papel de árbitro do conflito entre as instituições brasileiras, relegando o seu papel de garantidor dos direitos fundamentais para segundo plano.

Nesse sentido, pesquisa realizada por Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden com dados das ADIs julgadas entre 1988 e 2012 revelou que os maiores demandantes nas ações objetivas eram as entidades corporativas, ou seja, os sindicatos e as entidades de classe profissional ou econômica. Os pesquisadores identificaram, ainda, que as entidades corporativas do setor público (como a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, uma das mais ativas) eram a maioria absoluta entre as entidades demandantes, o que indica que “o controle concentrado de constitucionalidade de normas estaduais é majoritariamente uma forma de dirimir questões internas ao Estado, e não de regular as intervenções do Estado na sociedade” (Costa *et al.*, 2012, p. 27).

Contudo, em recentes decisões de admissibilidade de ADPFs ajuizadas por entidades de defesa de direitos humanos, muitas delas em litisconsórcio com partidos políticos, o STF mudou seu posicionamento, entendendo que “considera-se classe, para os fins do art. 103, IX, CF/1988, o conjunto de pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem” (ADPF 527 – Brasil, 2018, p. 2). Nesse ponto, relevante transcrever a literalidade da decisão monocrática, que aborda expressamente o acesso pelos movimentos sociais ao STF:

19. Além disso, e como narrado acima, o art. 102 e seus incisos tiveram o objetivo de ampliar o acesso ao controle concentrado, por meio da extensão do rol de legitimados. Esse foi o propósito da inclusão das entidades de classe, das confederações sindicais, dos partidos políticos e de outras instituições nesse rol. **Pretendeu-se efetivamente abrir o Tribunal à interlocução com a sociedade civil e com os movimentos sociais** [12]. Tanto é assim que a Constituição não se ateve à majoração dos legitimados. Incluiu, ainda, em seu texto, outras ações que possibilitam deflagrar tal controle, tais como a ação de inconstitucionalidade por omissão [13], a ação declaratória da constitucionalidade [14] e a arguição de descumprimento de preceito fundamental [15]. Assim, a interpretação que limita a entidade de classe de âmbito nacional a categorias econômicas e profissionais é uma interpretação que deixa de observar a própria teleologia da norma, cujo propósito foi possibilitar a deflagração desta modalidade de controle pela sociedade civil (Brasil, 2018, p. 9, grifos nossos).

Esse entendimento foi adotado por decisões posteriores em ADPFs, inclusive algumas de caráter estrutural, como a ADPF 709 (2020), Rel. Min. Luís Roberto Barroso, ajuizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) em litisconsórcio com o Partido Socialista Brasileiro (PSB), e a ADPF 742 (2021), Rel. Min. Marco Aurélio, red. do acórdão Min. Edson Fachin, ajuizada pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) em litisconsórcio com o mesmo partido político.

Segundo entendimento do Min. Luís Roberto Barroso, externado em decisão monocrática na medida cautelar da ADPF 527 (Brasil, 2018, p. 7-15), esta ampliação se deve a três fatores: (i) a superação das condições que justificaram a interpretação restritiva, especialmente o temor de ampliação demasiada das competências do STF³⁹ e a composição da Corte; (ii) a adoção de uma interpretação teleológica e sistemática do art. 102, IX, da CF/1988, assumindo o STF uma missão de proteger os direitos fundamentais e a democracia; e (iii) o reconhecimento de que a interpretação restritiva gera violação à igualdade por impacto desproporcional sobre grupos minoritários e vulnerabilizados.

Segundo Casimiro (2024, p. 272), a interpretação excessivamente restritiva que vigia anteriormente era especialmente prejudicial ao conhecimento de ações estruturais, uma vez que estas veiculam interesses de “segmentos sociais vulneráveis e desprovidos de voz nas instituições políticas”, de modo que a necessidade de representação de seus interesses por partidos políticos poderia invisibilizar diversas demandas extremamente relevantes.

Outrossim, para o reconhecimento de seu caráter nacional, em regra, a entidade deve possuir filiados em, pelo menos, nove Estados da federação, em analogia à Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Barroso, 2022, p. 235).

Por fim, no que tange à composição da entidade, a jurisprudência do STF também tem se flexibilizado, passando a admitir como entidades de âmbito nacional aquelas compostas por diversas associações estaduais cujo objeto seja a defesa de uma mesma categoria social (ADI 3153, rel. Min. Sepúlveda Pertence – Brasil, 2004), e aceitando entidades que defendem diversos segmentos de um mesmo mercado ou da mesma cadeia econômica, desde que mantida a pertinência temática (ADI 3702, rel. Min. Dias Toffoli – Brasil, 2011). Ainda, é necessário ampliar esse entendimento também às entidades de defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários, retirando-se a exigência de homogeneidade de interesses ou representação integral da categoria, uma vez que não se coaduna com a complexidade e a alta conflituosidade dos litígios estruturais⁴⁰.

³⁹ Segundo Brandão e Nunes (2018, p. 186), “não há uma ligação necessária entre restringir o tipo de autor que pode acessar o controle abstrato e o número de ações que serão propostas e, eventualmente, julgadas no mérito”, uma vez que a jurisprudência do STF tem “aumentado as hipóteses nos quais os agentes autorizados podem propor ações abstratas”.

⁴⁰ “Se é próprio do litígio estrutural a existência de subgrupos integrantes do segmento social afetado, impactados de diferentes formas pelo problema existente e que podem disputar entre si, não faz sentido exigir que o legitimado ativo represente todo o segmento social ou que exista uma homogeneidade de interesses. Se fosse assim, nenhuma entidade poderia ajuizar uma ação estrutural no STF, já que dificilmente representaria toda a coletividade. Claro que há interesses comuns entre os diferentes grupos: a resolução do problema e a proteção de seus direitos. Para além disso, podem discordar radicalmente sobre diversos aspectos relevantes do litígio e sobre a sua resolução. Logo, não deve causar espanto uma associação que atua na defesa dos direitos fundamentais de um grupo não homogêneo judicializar um litígio estrutural. O alto grau de conflituosidade dificulta a existência de um legitimado

Em que pese a inicial resistência do Tribunal constitucional à legitimidade ativa de grupos vulnerabilizados e/ou minoritários, essa era mesmo a vocação da ADPF desde o seu nascedouro, quando o legislador que a regulamentou fez inserir no art. 2º, II, da Lei n. 9.882/1999, a previsão de legitimidade popular para a sua propositura⁴¹. Esse dispositivo foi objeto de veto presidencial, mas não nega a aptidão da ADPF para a defesa dos interesses das camadas mais vulnerabilizadas da população. Nesse sentido, Mendes (2008, p. 16) ressalta que o direito de propositura aos cidadãos em geral é recomendável, já que a defesa de preceito fundamental se confunde, em certa medida, com a proteção dos direitos e garantias individuais. O autor adverte, contudo, que esse direito precisa ser compatível com o funcionamento da Corte, de modo a não impedi-lo em razão do excesso de demandas.

Vislumbra-se, assim, que a aptidão popular da ADPF tem sido resgatada nos últimos anos com uma interpretação mais flexível da legitimação ativa das entidades de classe, especialmente aquelas ligadas à defesa dos direitos humanos, de modo a permitir o acesso dos movimentos sociais ao STF independentemente dos interesses dos partidos políticos, sem desconsiderar as limitações de funcionamento da Corte constitucional.

2.2.3 Objeto e hipóteses de cabimento

Nos termos do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, a ADPF tem por objeto os atos do Poder Público (*caput*), bem como a lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluído o direito pré-constitucional (parágrafo único, I). Frisa-se que a arguição pode ter caráter preventivo ou repressivo, ou seja, visa evitar ameaça de lesão ou reparar lesão já consumada a preceito fundamental.

Ademais, por “ato do Poder Público” deve-se compreender também os atos não legislativos (Bastos *et al.*, 2000, p. 70) dos três Poderes, nos âmbitos do Município, do Estado e da União. E no que tange especificamente aos atos administrativos, a arguição pode sindicat inclusive atos discricionários, já que nem mesmo estes podem descumprir preceitos fundamentais decorrentes da Constituição (Tavares, 2001, p. 209-210).

Segundo Barroso (2022, p. 384), “além da tutela do preceito fundamental, visa-se também à proteção da segurança jurídica, da ordem social ou à reparação de injustiça dramática,

ativo que represente toda a categoria ou que haja homogeneidade de interesses entre os seus membros” (Casimiro, 2024, p. 274-275).

⁴¹ BRASIL. Lei n. 9.882/1999 “Art. 2º. Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental: II – qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público” (VETADO).

mediante demonstração da relevância do fundamento da controvérsia constitucional”. Assim, a Constituição Federal previu a ADPF como forma de complementação do sistema de controle concentrado de constitucionalidade, a fim de que nenhuma grave violação aos preceitos fundamentais constitucionais fique sem resposta adequada, preservando a ordem social estabelecida pela Carta Magna e a segurança de que ela será cumprida pelo governo e pelo parlamento. Por esse motivo, o constituinte estabeleceu objeto e hipóteses de cabimento tão amplas para a ADPF, as quais restam limitadas pelo conceito de preceito fundamental⁴² e pelo princípio da subsidiariedade.

Assim, em exposição não exaustiva, passa-se a detalhar algumas hipóteses de cabimento da ADPF, as quais possuem peculiaridades relevantes ao presente estudo.

2.2.3.1 Controle de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição Federal

Antes da regulamentação da ADPF, o STF não tinha competência para analisar a inconstitucionalidade de atos normativos municipais em face da Constituição Federal (ADI n. 1.803, Rel. Min. Moreira Alves, 1998). Assim, o controle de constitucionalidade do direito municipal apenas poderia ser realizado em face da Constituição do Estado, mediante representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado e a questão só seria levada ao STF mediante recurso extraordinário (Tessari, 2019, p. 302).

Esse cenário, contudo, foi modificado com a entrada em vigor da Lei n. 9.882/1999, que prevê a possibilidade de ajuizamento da ADPF “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal” (art. 1º, parágrafo único, I).

Celso Bastos e Alexis Vargas (2000, p. 74) lembram que não apenas os atos normativos municipais poderão ser questionados por esta via, mas também os atos não legislativos, sob a rubrica genérica de “atos do Poder Público”. Essa possibilidade é especialmente relevante quando se fala em ações estruturais, que possuem uma causalidade complexa, derivada de atos do Poder Público e/ou atos normativos de entes federativos diversos, por muitas vezes, inclusive municipais.

⁴² Afirmam Bastos e Vargas (2000, p. 74): “Percebe-se, então, que as diferenças apontam para tendências diversas: enquanto é ampliado o objeto da ação (através do incremento nos atos que podem ser atacados), restringe-se drasticamente através da necessária fundamentalidade do dispositivo constitucional eleito como parâmetro”.

Mendes (2008, p. 28-29) ressalta que os efeitos vinculantes da decisão da ADPF abrangem não só o dispositivo da decisão, mas igualmente seus fundamentos, de modo que não será necessário questionar cada uma das leis municipais com o mesmo teor, pois a declaração de inconstitucionalidade de uma delas poderá ser aplicada às demais. Assim, será admitida a propositura de reclamação constitucional para o cumprimento do provimento jurisdicional em relação às leis e atos do Poder Público de outros Municípios não abrangidos pelo dispositivo da decisão, desde que equiparáveis ao ato julgado inconstitucional.

2.2.3.2 Controle preventivo de constitucionalidade

No que tange ao cabimento da ADPF para a realização de controle preventivo judicial de constitucionalidade, há divergências na doutrina.

Para Tavares (2001, p. 202-204; 2025, p. 260), a ADPF pode ser usada para realizar o controle de constitucionalidade de propostas de emendas constitucionais que violem o art. 60, § 4º, da CF/1988, já que a lei menciona “ato do Poder Público”, e não ato normativo apenas.

Já Barroso (2022, p. 387), com base no histórico de tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei n. 9.882/1999, compreende que essa possibilidade restou vetada pelo Presidente da República, em legítimo exercício de sua prerrogativa constitucional quanto aos dispositivos que previam a ingerência do STF no processo legislativo, especialmente o art. 1º, parágrafo único, II⁴³, o art. 5º, § 4º⁴⁴, e o art. 9º⁴⁵.

No mesmo sentido, Bastos e Vargas (2000, p. 71) afirmam que um dos limites implícitos à ADPF é a separação dos poderes, que impede a intromissão do Poder Judiciário na atividade legislativa, por exemplo, determinando o sobrestamento de atos próprios da produção de normas ou determinando as linhas gerais de seu conteúdo.

⁴³ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 1º. Parágrafo único. II – em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou regimento comum do Congresso Nacional, no processo legislativo de elaboração das normas previstas no art. 59 da Constituição Federal” (VETADO).

⁴⁴ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 5º § 4º. Se necessário para evitar lesão à ordem constitucional ou dano irreparável ao processo de produção da norma jurídica, o Supremo Tribunal Federal poderá, na forma do *caput*, ordenar a suspensão do ato impugnado ou do processo legislativo a que se refira, ou ainda da promulgação ou publicação do ato legislativo dele decorrente” (VETADO).

⁴⁵ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 9º. Julgando procedente a arguição, o Tribunal cassará o ato ou decisão exorbitante e, conforme o caso, anulará os atos processuais legislativos subsequentes, suspenderá os efeitos do ato ou da norma jurídica decorrente do processo legislativo impugnado, ou determinará medida adequada à preservação do preceito fundamental decorrente da Constituição” (VETADO).

2.2.3.3 Atos privados equiparados aos praticados por autoridades públicas

Com base em jurisprudência desenvolvida em relação ao mandado de segurança, Barroso (2022, p. 384) ressalta a possibilidade de que o STF conheça de ADPF contra atos de entidades privadas que agem mediante delegação do Poder Público, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, as concessionárias de serviços públicos e as entidades privadas de ensino.

Frise-se que não será todo e qualquer ato dessas entidades que poderá ser objeto da arguição, mas apenas aqueles realizados no desempenho de parcela da competência pública, transmitida por concessão ou delegação.

2.2.3.4 Atos jurisdicionais

Apenas excepcionalmente será cabível ADPF contra ato jurisdicional, desde que presentes os demais requisitos exigidos em lei, especialmente a ameaça ou lesão a preceito fundamental, a relevância na controvérsia constitucional e a subsidiariedade.

Mendes (2008, p. 29-32) cita duas hipóteses de cabimento da ADPF contra atos jurisdicionais: (i) lesão a preceito fundamental decorrente de interpretação judicial do texto constitucional; e (ii) decisão judicial sem base legal ou fundada em falsa base legal (violação ao princípio da legalidade).

O STF já conheceu e julgou ADPFs que questionavam atos jurisdicionais, como a ADPF 54 (interrupção da gravidez de feto anencéfalo) e a ADPF 324 (terceirização). A Corte constitucional reconheceu expressamente que as decisões judiciais se enquadram na definição de ato do Poder Público prevista no art. 1º da Lei n. 9.882/1999 (ADPF 485, Rel. Min. Roberto Barroso – Brasil, 2020).

2.2.3.5 Omissão legislativa

Para o controle da omissão legislativa, a Constituição prevê dois instrumentos: o mandado de injunção (art. 5º, LXXI, da CF/1988) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, da CF/1988). Ocorre que os efeitos da ADO e do mandado de injunção são limitados, uma vez que, tanto o art. 103, § 2º, da CF/1988, como o art. 8º, I, da Lei n. 13.300/2016, preveem a necessidade de se estabelecer um prazo razoável para o legislador sanar sua omissão. Conforme observa Barroso (2022, p. 395), o STF, historicamente, interpretou

esses dispositivos de forma a restringir as potencialidades dos instrumentos de defesa constitucional, tendo apenas recentemente sinalizado a intenção de evoluir sua jurisprudência para suprir a norma faltante.

A Lei n. 9.882/1999, por outro lado, prevê expressamente que, ao julgar a ADPF, o STF fixará “as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental” (art. 10, *caput*), o que torna mais efetivo o provimento jurisdicional em caso de omissão legislativa. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet e Marco Félix Jobim (2022, p. 117-118) ressaltam que o dispositivo legal vai além da mera eficácia declaratória típica das demais ações do controle abstrato de constitucionalidade, o que permite sanar a omissão e fixar parâmetros de exercício do direito fundamental violado.

Ainda, a ADPF é o instrumento cabível para o questionamento conjunto de ações e omissões do Poder Público que violem preceitos fundamentais (Tavares, 2001, p. 219; Barroso, 2022, p. 397), inclusive omissões legislativas. Essa característica da ADPF favorece a veiculação de litígios estruturais, especialmente diante da violação sistêmica de direitos fundamentais e da complexidade de causas envolvidas.

Com base nesse entendimento, o STF, em decisão monocrática do Min. Roberto Barroso, recebeu a ADO 60 como ADPF, ressaltando o relator:

Nessas situações, em que se aponta um conjunto heterogêneo de atos comissivos e omissivos lesivos à Constituição, e dada a reconhecida fungibilidade entre as ações diretas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se inclinado pelo conhecimento da ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental. Isso ocorre porque a ADPF comporta uma maior heterogeneidade quanto a seu objeto, bem como maior flexibilidade quanto às providências de ordem normativa e/ou concretas a serem concedidas (Brasil, 2020, p. 5).

A ADPF, portanto, revela-se a ação constitucional objetiva mais indicada para o tratamento de litígios estruturais, tanto em razão da amplitude de seu objeto, como da flexibilidade de seus efeitos.

2.2.4 Preceito fundamental

Diversamente dos direitos e das garantias fundamentais, enumerados de forma não exaustiva no art. 5º da CF/1988, o constituinte brasileiro não estabeleceu uma enumeração mínima dos preceitos considerados fundamentais na ordem jurídica constitucional. Tampouco o fez o legislador ordinário quando da edição da Lei n. 9.882/1999. Assim, tratando-se de um

conceito jurídico indeterminado (Barroso, 2022, p. 366), cabe tanto à doutrina, como à jurisprudência do STF estabelecer quais são esses preceitos revestidos da característica diferenciadora da fundamentalidade (Bastos *et al.*, 2000, p. 69).

Percebe-se, como o fez Tavares (2001, p. 112; 2025, p. 171), que, nesse particular, a Constituição brasileira não utilizou as classificações mais usuais na doutrina tanto norte-americana, como europeia, que tratam essencialmente de princípios e regras. A CF/1988 criou uma modalidade nova de norma constitucional, o preceito fundamental, sem, contudo, conceituá-la.

Para Tavares (2001, p. 116; 2006, p. 228; 2025, p. 171), o termo “preceito” significa “prescrição de algo” e, por isso, se equipara ao termo “norma”, englobando tanto princípios, como regras, desde que considerados fundamentais. Diante disso, nem todo princípio será fundamental, assim como nem todo preceito fundamental será necessariamente um princípio, podendo haver regras com caráter de fundamentalidade, especialmente aquelas que integram o “conjunto normativo assecuratório dos direitos humanos” (Tavares, 2001, p. 122). Nesse ponto, Barroso (2022, p. 366) também admite que regras podem constituir preceitos fundamentais, mas de forma eventual, sendo mais comum o reconhecimento de princípios fundamentais.

Já a fundamentalidade dos preceitos constitucionais deve ser buscada em sua imprescindibilidade e inafastabilidade em relação ao conjunto da Constituição, ou seja, são fundamentais aqueles princípios e regras que formam a base de uma Constituição, sem os quais não se pode identificar um documento jurídico como uma Constituição (Tavares, 2001, p. 121; 2025, p. 176). Esses preceitos fundamentais, ademais, podem decorrer da Constituição de forma direta ou indireta, ou seja, podem estar explícitos no seu texto ou decorrer implicitamente do espírito da Constituição (Tavares, 2001, p. 158).

Aqui, é possível elencar, em um rol exemplificativo, alguns preceitos fundamentais, identificados pela doutrina como passíveis de garantia por meio da arguição de descumprimento (Tavares, 2001, p. 144-152; 2006, p. 229-231; Mendes, 2008, p. 34; Barroso, 2022, p. 366). São eles: os princípios fundamentais (arts. 1º a 4º da CF/1988), os direitos e garantias individuais (art. 5º da CF/1988), os princípios sensíveis que ensejam a intervenção federal (art. 34, VII, da CF/1988), as cláusulas pétreas que impedem a emenda à Constituição (art. 60, § 4º, da CF/1988). Alguns autores incluem os direitos sociais (art. 6º da CF/1988), os direitos dos trabalhadores (art. 7º da CF/1988) e os direitos de associação profissional e sindical (art. 8º da CF/1988) (Tessari, 2019, p. 308).

O STF, por sua vez, já reconheceu expressamente como preceitos fundamentais, entre outros: os direitos e garantias fundamentais (art. 5º da CF/1988), os princípios protegidos por

cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF/1988) e os “princípios sensíveis” (art. 34, VII, da CF/1988) (ADPF 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2016); o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF/1988) e a liberdade sindical (art. 8º da CF/1988) (ADPF 322 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, redação do acórdão Min. Roberto Barroso, 2020); a proteção à maternidade e à infância (art. 6º da CF/1988) e a absoluta prioridade dos direitos das crianças, especialmente o direito à vida e à convivência familiar (art. 227 da CF/1988) (ADI 6.327 MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, 2020); o princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, da CF/1988), o devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/1988) e o contraditório (art. 5º, LV, da CF/1988) (ADPF 167, Rel. Min. Luiz Fux, 2018); o direito à saúde e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da CF/1988) (ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia, 2009); e a autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública, como forma de densificação do direito à assistência jurídica gratuita (art. 5º, LXXIV, da CF/1988) (ADPF 307 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, 2013).

Segundo Mendes (2008, p. 34), os preceitos fundamentais devem ser interpretados de forma restritiva, no sentido de não se ampliar demasiadamente o rol, a fim de não enfraquecer sua fundamentalidade. Por outro lado, o estabelecimento do conteúdo dos preceitos fundamentais não deve ser restritivo, mas decorrer do “exame sistemático das disposições constitucionais” e sempre “à luz de um caso concreto” (Mendes, 2008, p. 36):

Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio (Mendes, 2008, p. 37).

Dessa forma, a arguição de descumprimento de preceito fundamental parece ter mesmo vocação para permitir a análise pelo STF de questões estruturais que apresentam à Corte constitucional a concretude dos problemas constitucionais e exigem concretização das soluções constitucionais. As leis em tese já podem, em sua maioria, ser questionadas por meio das ações diretas/declaratórias de (in)constitucionalidade, mas litígios estruturais concretizados encontram guarida objetiva no STF a partir da ADPF.

Nesse sentido, Tavares (2001, p. 156-157; 2025, p. 177-179) ressalta a força normativa tanto dos princípios fundamentais, como das regras fundamentais, ou seja, não são meras normas programáticas ou “aclamações de desejos inalcançáveis”, mas imediatamente aplicáveis e exigíveis, por meio de arguição de descumprimento. Como aponta Tessari (2019, p. 309), a flexibilidade na interpretação do conteúdo dos preceitos fundamentais é necessária

para adequá-los ao tempo e ao espaço, a fim de responderem ao contexto social e político vigente em uma certa época.

2.2.5 Subsidiariedade, efeitos da decisão e procedimento

Um dos requisitos de admissibilidade da ADPF, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999⁴⁶, é a inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade ao preceito fundamental. Esta ação constitucional, afinal, foi prevista como o elo final do sistema de defesa da Constituição e possui um caráter residual em relação às demais ações do controle abstrato (Tavares, 2025, p. 261). O caráter subsidiário da ADPF, ressalte-se, não deve levar à conclusão de que se trata de “ação subalterna” no controle concentrado de constitucionalidade (Sarlet *et al.*, 2022, p. 120). Trata-se de um requisito processual que permite harmonizá-la com as demais ações desse sistema e dar-lhe utilidade no desenho do processo constitucional brasileiro.

Segundo Mendes (2008, p. 19), a subsidiariedade da ADPF não se assemelha àquela vigente no direito alemão (recurso constitucional) ou no direito espanhol (recurso de amparo), pois não se trata de requisito de esgotamento de todas as outras vias de controle de constitucionalidade. Para o autor, “deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva”, ou seja, essa análise acerca da existência de outro meio eficaz para sanar a lesão deve ser feita considerando apenas os processos objetivos do controle de constitucionalidade (ADI, ADO, ADC), e não as ações do controle subjetivo, tal como o recurso extraordinário. Igualmente entende Barroso (2022, p. 376):

Por outro lado, a simples possibilidade de propositura de ações de natureza subjetiva ou o cabimento de recursos processuais não é, *de per se*, impedimento à arguição, se aquelas medidas não forem idôneas a produzir solução imediata e abrangente, nas hipóteses em que o interesse público relevante ou a segurança jurídica assim o exijam.

Já o STF, no julgamento da ADPF 673 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, redação do acórdão Min. Edson Fachin (2020), definiu um critério intermediário para avaliar a subsidiariedade:

1. A compreensão do que deve ser “meio eficaz para sanar a lesividade”, se interpretada extensivamente, esvaziaria o sentido da ADPF, pois é certo que, no âmbito subjetivo, há sempre alguma ação a tutelar – individual ou coletivamente – o direito alegadamente violado, ainda que seja necessário

⁴⁶ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 4º § 1º. Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

eventual controle difuso de constitucionalidade. 2. De outro lado, se reduzida ao âmbito do sistema de controle objetivo, implicaria o cabimento de ADPF para qualquer ato do poder público que não autorizasse o cabimento de ADI, por ação ou omissão, ou ADC. 3. **O critério deve ser intermediário, de maneira que “meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.** No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional” (ADPF 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 01.08.2016). Especialmente os processos objetivos, porque haverá casos cuja solução ampla, geral e imediata ocorrerá por outros instrumentos processuais, não servindo a ADPF tampouco a tutelar situações jurídicas individuais (grifos nossos).

Para o STF, atualmente, deve-se analisar todos os meios disponíveis e eficazes para resolver a controvérsia de forma ampla, geral e imediata, os quais são, em regra, as ações objetivas, mas não apenas. Na ADPF 939 (2022), a Min. Rosa Weber enumera alguns casos de descabimento da arguição por não atenderem ao requisito da subsidiariedade:

se (i) houver solução da controvérsia em sede de repercussão geral; (ii) pretender-se utilizar a ação direta como sucedâneo recursal; ou (iii) a lesão puder ser sanada em sede de recurso extraordinário em tramitação, mesmo que inexistente outra ação direta cabível na hipótese.

Essas são hipóteses em que, mesmo não se cogitando de outra ação objetiva cabível, também não será possível manejar a arguição de descumprimento.

Ademais, em caso de inadmissibilidade da ADPF em razão da inobservância do princípio da subsidiariedade, só será possível a conversão em ADI, ADC ou ADO, caso o STF entenda haver dúvida razoável sobre o cabimento, em aplicação ao princípio da fungibilidade (ADPF 451 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 2018; ADPF 500, Rel. Min. Roberto Barroso, 2022). O contrário também se aplica, ou seja, será possível a conversão de ADI, ADC e ADO em ADPF caso se entenda pela fungibilidade das ações, como foi o caso na ADI n. 6.327, Rel. Min. Edson Fachin (2020), em que se entendeu que o questionamento de um complexo normativo que inclui ato anterior à Constituição deveria ser feito por ADPF, e não por meio de ADI. Segundo Sarlet e Jobim (2022, p. 121), o princípio da subsidiariedade é exatamente o que fortalece a aplicação da fungibilidade entre as ações do controle abstrato de constitucionalidade, já que não permite lacunas na jurisdição constitucional.

Quanto aos efeitos da decisão na ADPF, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.882/1999, seguindo a regra existente para as demais ações objetivas de controle constitucional, eles serão, em regra, *ex tunc* (retroagem à edição do ato do Poder Público ou da lei), *erga omnes* (válidos em relação a todos) e vinculantes em relação aos Poderes Judiciário e Executivo (Tavares, 2001,

p. 380-385; 2025, p. 261). A Lei n. 9.882/1999 trouxe a possibilidade de modulação dos efeitos temporais da decisão, caso sejam reconhecidas pela maioria de dois terços dos membros do STF razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social (art. 11⁴⁷).

Ao julgar procedente o pedido, conforme ressaltado, o STF deverá fixar as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental questionado, determinando o imediato cumprimento da decisão (art. 10, *caput* e § 1º, da Lei n. 9.882/1999).

Por fim, quanto ao procedimento, destaca-se o art. 6º da Lei n. 9.882/1999, que traz dois importantes instrumentos de participação social: as audiências públicas e o *amicus curiae*. O art. 6º, § 1º, prevê: “se entender necessário, poderá o relator [...] fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria”. Ainda, o § 2º do art. 6º traz a previsão da intervenção do *amicus curiae*: “Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo”. Esses instrumentos possuem a potencialidade de favorecer a veiculação de demandas pelos movimentos sociais perante o STF, constituindo meio de democratização das discussões realizadas no âmbito da Corte constitucional.

Como resalta Mendes (2008, p. 40), nas ações objetivas, o STF não está vinculado aos fundamentos expedidos pelos requerentes, os quais não atuam em defesa de interesse próprio. Assim, a contribuição dos movimentos sociais como *amici curiae* e nas audiências públicas pode levar a uma compreensão mais ampla do tema pelos Ministros, trazendo nuances não vislumbradas pelos legitimados ativos e tornando plural a discussão em torno de questão constitucional relevante. Tem-se, portanto, uma ação de feições pluralistas.

⁴⁷ BRASIL. Lei n. 9.882/1999. “Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.

3 MOVIMENTOS SOCIAIS E PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Neste terceiro e último capítulo, busca-se compreender o modo pelo qual os movimentos sociais se relacionam com o Tribunal Constitucional, apresentando algumas nuances importantes a partir da introdução de ações estruturais no STF.

Para isso, na primeira seção, são apresentados os delineamentos da Teoria da Mobilização do Direito (TMD), que parte dos pressupostos da teoria sociológica dos movimentos sociais trazidos no primeiro capítulo para compreender a relação entre os movimentos sociais e o direito. Em seguida, partindo-se dos três conceitos-chave de estruturas de oportunidades políticas, repertórios e enquadramentos, são explorados alguns desdobramentos da teoria dos movimentos sociais na teoria do direito, desenvolvendo as ideias de estruturas de oportunidades legais, dos Tribunais constitucionais como *fóruns de protestos* e dos efeitos constitutivos dos Tribunais constitucionais sobre os movimentos sociais.

Por que os movimentos sociais mobilizam o direito em suas reivindicações? Em que situações e por quais motivos esses movimentos consideram o Tribunal constitucional como uma via relevante para atingir seus objetivos? Por outro lado, como os movimentos sociais também são influenciados pelo Tribunal constitucional em suas práticas e repertórios de ação? Eis alguns questionamentos a serem explorados nesse capítulo final, a fim de se compreender como os movimentos sociais constroem e são construídos pelo direito.

Já na segunda seção, retomam-se as reflexões acerca das ADPFs estruturais para análise, em maior profundidade, dos desenvolvimentos ocorridos no STF que indicam sua maior abertura aos movimentos sociais. Nesse sentido, são verificadas a evolução jurisprudencial acerca da legitimidade ativa para as ações constitucionais, compreendendo o papel dos partidos políticos e das organizações de direitos humanos na provocação da jurisdição constitucional acerca de problemas estruturais. Em seguida, são aprofundados os instrumentos processuais de participação social utilizados nas ADPFs estruturais, com foco na intervenção como *amicus curiae*. Por fim, exploram-se as possibilidades de participação social a partir das decisões estruturais, especialmente na construção dos planos de ação e na fase de monitoramento da decisão estrutural.

3.1 A RELAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS COM A CORTE CONSTITUCIONAL

As teorias dos movimentos sociais adquiriram proeminência e se desenvolveram a partir da década de 1970, derivadas de uma mudança paradigmática ocorrida em diversas partes do globo, caracterizada, principalmente, pela crise de representação dos partidos políticos e pela articulação política mais intensa no espaço público não institucional. Essa mudança paradigmática, contudo, não ficou restrita ao âmbito da política, mas encontrou reverberações importantes no mundo do direito. Assim, a partir da segunda metade do século XX, observou-se uma dupla e convergente modificação na forma de se garantir os direitos fundamentais: enquanto os movimentos sociais mobilizaram mais o direito, especialmente buscando realizar uma litigância estratégica perante as Cortes constitucionais, essas mesmas Cortes tomaram para si o papel de protagonistas na garantia de direitos, emitindo decisões que visavam dar concretude aos mandamentos constitucionais.

O início dessa mudança foi observado ainda nos anos 1950, no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* (Fanti, 2017, p. 243), e teve como um de seus desdobramentos o avanço de uma teoria a respeito dos processos estruturais. Ao abordar especificamente a situação da América Latina, Fabiola Fanti (2017, p. 258) ressalta que os processos de redemocratização ocorridos na segunda metade do século XX igualmente fortaleceram o Poder Judiciário nestes países, abrindo um novo flanco de luta aos movimentos sociais, que consideraram de forma crescente o litígio e as estratégias jurídicas para atingirem seus objetivos.

Assim, a partir dos anos 1980 (Maciel, 2011, p. 98-99), a literatura sociojurídica, apoiada em referenciais teóricos da sociologia dos movimentos sociais (Fanti, 2017, p. 256), passou a se questionar como as mudanças no paradigma da ação coletiva influenciaram o direito, especialmente a maneira pela qual ele é mobilizado dentro e fora dos Tribunais. Esse questionamento das mudanças nas formas de mobilização do direito veio acompanhado de um outro, voltado à compreensão do incremento do protagonismo dos Tribunais – especialmente as Cortes constitucionais – na guarda e garantia dos direitos fundamentais (EPP, 1998, p. 2).

Para Michael W. McCann (2010, p. 179-181), embora as Cortes constitucionais não possam ser creditadas de toda a mudança paradigmática ocorrida, é necessário adotar uma abordagem institucional histórica para analisar essa *revolução dos direitos*⁴⁸, evitando adotar

⁴⁸ A expressão ‘revolução dos direitos’ (*the rights revolution*) é apresentada por Charles R. Epp (1998, p. 2) em sua obra de mesmo nome: “A atenção e o apoio da Corte acabaram por se desviar para os direitos individuais modernos. No final dos anos 1960, quase 70% de suas decisões envolviam direitos individuais, e a Corte havia,

uma lógica estritamente causal, a fim de captar melhor as complexidades da política (e do direito). Assim, McCann (2010, p. 182), partindo dos estudos de Frances Kahn Zemans (1983) e da Teoria do Processo Político (TPP), desenvolveu o que denominou de Teoria da Mobilização do Direito (TMD), a qual “desloca o foco dos tribunais para os usuários e utiliza o direito como um recurso de interação política e social”.

Segundo Zemans (2024, p. 25), “o direito é [...] mobilizado quando um desejo ou necessidade são traduzidos em demanda como uma afirmação de direito de alguém”. O foco dessa concepção construtivista do direito (Rodriguez-Garavito, 2011, p. 1.678) está na demanda, e não na decisão, já que o direito é visto como uma prática (Fanti, 2017, p. 255). Partindo dessa ideia, a TMD compreende o sistema jurídico como um conjunto de “tradições identificáveis de prática simbólica” (McCann, 2016, p. 227), enfatizando o elemento cultural do direito, ou seja, os significados simbólicos e culturais comunicados através das leis e decisões judiciais.

O direito, com suas práticas legais discursivas, é constitutivo das relações sociais e das atividades dos cidadãos, que moldam suas ações a partir do discurso jurídico. Assim, enfatiza-se o “poder indireto” das decisões judiciais, adotando uma abordagem *bottom-up* (de baixo para cima)⁴⁹, ao afirmar que “a importância dos tribunais se dá em função de como os usuários interpretam e agem com relação aos seus sinais” (McCann, 2010, p. 183). Não se trata de uma relação estritamente causal ou determinista, mas de uma visão do direito como constitutiva das relações sociais. As leis e as decisões judiciais “fornecem a moldura normativa e categorial que orienta a percepção dos agentes acerca das relações nas quais estão inseridos, dos seus interesses, das formas e das possibilidades de ação (Maciel, 2011, p. 100). Segundo McCann (2006, p. 229), essa influência do direito na vida e nas atividades dos cidadãos é “limitada, parcial e contingencial”, parte de um “complexo conjunto de fatores que estruturam nossas escolhas e ações”.

essencialmente, se autoproclamado guardião dos direitos individuais do cidadão comum. Nesse processo, a Corte criou ou ampliou uma série de novos direitos constitucionais, entre eles, praticamente todos os direitos agora considerados essenciais à Constituição: liberdade de expressão e de imprensa, direitos contra a discriminação com base na raça ou no sexo, e o direito ao devido processo legal em procedimentos criminais e administrativos. Sem dúvida, a profundidade dessa transformação é limitada em aspectos importantes: alguns direitos sofreram erosão e, como muitos americanos sabem, as declarações judiciais de direitos individuais muitas vezes encontram apenas pálidos reflexos na prática. Mas, como demonstrarei em mais detalhes em breve, a transformação foi real e teve efeitos importantes. **Essa transformação é comumente chamada de revolução dos direitos**” (tradução e grifos nossos).

⁴⁹ Nas palavras de Fanti (2017, p. 250), “Essa ‘visão abrangente do direito’ alterou o centro do debate acerca do valor instrumental de táticas jurídicas para dimensões mais contingentes e complexas de como ele importa para os movimentos sociais (Levitsky, 2015, p. 385). Assim, **os estudos sobre a mobilização do direito adotam a abordagem *bottom-up* (ou debaixo para cima)**, na qual o foco de investigação é deslocado dos tribunais e instituições jurídicas para os agentes e movimentos sociais (McCann, 1994)” (grifos nossos).

Por outro lado, ao considerar o direito como uma prática discursiva, a TMD lhe atribui um caráter aberto e dinâmico, que permite aos cidadãos aspirarem por mudanças no cenário jurídico, especialmente na interpretação e aplicação das leis (McCann, 2016, p. 228). Segundo Neil Stammers (2018, p. 9), “afirmar que direitos humanos são socialmente construídos é afirmar que ideias e práticas relacionadas aos direitos humanos são criadas, recriadas e justificadas por atores humanos em determinados contextos e condições histórico-sociais”.

A teoria se volta a compreender “como diferentes sistemas jurídicos e arenas institucionais oferecem ao longo do tempo variados graus de oportunidade e espaços para o desafio criativo” das estruturas (McCann, 2016, p. 230). Assim, a depender das oportunidades e dos repertórios dos agentes sociais ao longo do tempo, o direito pode estar mais propenso a sustentar hierarquias hegemônicas ou estruturar potenciais estratégias de resistência.

Para a TMD, “as dimensões normativa e estratégica do direito são analiticamente inseparáveis” (Maciel, 2011, p. 100), motivo pelo qual McCann (2016, p. 228) elege como o principal projeto dessa teoria a análise da “função constitutiva das demandas jurídicas como um recurso e uma restrição para os esforços coletivos de transformar ou ‘reconstituir’ relações de poder entre grupos sociais”. Mais uma vez, o foco é na demanda, ou seja, na mobilização do direito em prol da transformação social. Por essa razão, a análise da prática dos Tribunais constitucionais é realizada em termos de apoio ou de constrangimento às demandas sociais. Os Tribunais constitucionais, ao exercerem sua função de interpretação da Constituição, deixam um “legado cultural” que influencia as práticas sociais, já que os cidadãos passam a “compartilhar um modo comum de ver, conhecer e falar” (McCann, 2010, p. 189), mobilizando a lei em sua vida diária.

Para melhor compreensão de alguns desdobramentos sociojurídicos das teorias dos movimentos sociais, especialmente a partir de autores ligados à Teoria da Mobilização do Direito, retoma-se, na primeira seção deste capítulo, os conceitos-chave de estruturas de oportunidades políticas, repertórios e enquadramento, realizando o paralelo com três conceitos desenvolvidos por autores da sociologia do direito e do direito constitucional: (i) as estruturas de oportunidades legais; (ii) as Cortes constitucionais como *fóruns de protestos*; e (iii) os efeitos constitutivos das Cortes constitucionais em relação aos movimentos sociais.

Rememore-se que a presente pesquisa parte da premissa de que houve uma fertilização cruzada entre a TPP e a TNMS, adotando uma visão mista do estudo dos movimentos sociais, com um olhar voltado tanto às condições materiais que permitem a ação coletiva, como à cultura e às identidades formadas a partir da solidariedade interna e das interações dos movimentos com o Estado. Em seus desdobramentos na teoria sociojurídica, no entanto, também se procura

abordar ambas as variantes dos estudos dos movimentos sociais, ressaltando que estão interligadas e são reciprocamente dependentes. Não há movimento social sem solidariedade entre seus membros e interações com agentes externos, nem se atinge qualquer objetivo sem condições materiais para tanto.

3.1.1 Estruturas de oportunidades legais

O conceito de estruturas de oportunidades legais deriva da ideia de oportunidades políticas, conceito central para explicar o elemento político da TPP (Fanti, 2017, p. 256). Por estruturas de oportunidades políticas compreende-se o conjunto de condições externas ao movimento social que levam à sua mobilização ou desmobilização, especialmente as oportunidades-ameaças para os desafiantes ou a facilitação-repressão por parte das autoridades (Tilly, 1978, p. 98).

O estudo das estruturas de oportunidades não elimina o elemento contingencial, de maneira que não se pode estabelecer uma relação estritamente causal entre uma estrutura de oportunidades e a formação de um movimento social. As mesmas oportunidades podem acarretar resultados distintos a depender de fatores culturais e/ou econômicos, por exemplo. Compreende-se essas estruturas, contudo, como “um conjunto de indícios” que pode acarretar uma cadeia causal a culminar em um movimento social (Tarrow, 2009, p. 39). Nisso, portanto, reside a sua relevância analítica.

Durante os primeiros desenvolvimentos da TPP nos anos 1980 e 1990, o direito foi negligenciado nas análises das estratégias dos movimentos, muitas vezes, incluído na categoria mais ampla das estruturas de oportunidades políticas, sem maiores considerações pela estrutura *sui generis* do sistema jurídico, o qual se desenvolve por lógicas muito distintas daquelas do sistema político.

Sobre essa crítica à miopia da TPP para o sistema jurídico, explica Fanti (2017, p. 257):

Surge então a crítica de que, por ter características próprias que o diferencia das demais instituições do sistema político, o Poder Judiciário deveria ser analisado de forma distinta no contexto das oportunidades políticas. Isso porque, **quando uma estratégia é endereçada às cortes, mesmo que com o mesmo objetivo de táticas direcionadas a outras instituições, regras específicas de acesso e desenvolvimento do processo judicial devem ser seguidas, a linguagem deve ser enquadrada à do direito, e deve-se lidar com os atores específicos desse campo**, tais como juízes, promotores, defensores e advogados (Hilson, 2002; Vanhala, 2011a) (grifos nossos).

Entende-se, portanto, que a categoria de oportunidades políticas é insuficiente para compreender a interação entre os movimentos sociais e o Poder Judiciário, uma vez que ignora especificidades do sistema jurídico que permitem o avanço ou limitam a ação dos movimentos sociais, ou ainda, que exigem uma certa organização distinta desses movimentos para acessar as Cortes.

Charles R. Epp, em 1998, já antecipava essa discussão ao afirmar que a consciência dos direitos e a cultura jurídica não são suficientes para que a *revolução dos direitos* ocorra, sendo imprescindível que a mobilização do direito seja acompanhada de uma estrutura de suporte material para o litígio perante as Cortes:

Mesmo juízes liberais, munidos do controle de seus processos e de uma carta de direitos consolidada, não podem criar normas que defendam os direitos a menos que tenham casos relacionados a direitos para decidir, e o processo de mobilização do direito depende de muito mais do que uma determinação judicial.

[...]

Combinar a consciência dos direitos com uma carta de direitos e um judiciário disposto e capaz melhora as perspectivas para uma revolução dos direitos, **mas o apoio material para a litigância sustentada de casos de direitos fundamentais ainda é crucial**. Uma estrutura de apoio para a mobilização jurídica fornece esse ingrediente que faltava (EPP, 1998, p. 15-17, tradução e grifos nossos).

Para o autor, os movimentos sociais só serão vitoriosos em suas reivindicações judiciais quando (i) puderem sustentar o litígio judicial de forma perene, com a formação de advogados e de organizações de direitos humanos, além da obtenção de fontes de financiamento, e (ii) conseguirem transformar o litígio individual em um litígio coletivo, avançando para além do caso concreto (Epp, 1998, p. 18).

Por sua vez, Ellen Ann Andersen (2004, p. 4-6) desenvolveu o conceito de estruturas de oportunidades legais, adotando uma abordagem institucional histórica mais alinhada à TMD. Enquanto Epp estava focado em compreender as habilidades dos movimentos mobilizarem recursos organizacionais, como funcionários especializados e financiamento adequado, Andersen coloca seu foco em compreender o outro lado dessa equação, ou seja, como os fatores institucionais e sociojurídicos determinam a ação coletiva dos movimentos:

Fatores como financiamento e organização interna continuam a ser importantes na minha narrativa, embora passem para segundo plano. O que se torna central no meu relato são as formas como as estruturas sociojurídicas moldam as estratégias dos movimentos e, por sua vez, são moldadas por essas estratégias (Andersen, 2004, p. 8-9, tradução nossa).

Segundo João Elbio de Oliveira Aquino Sequeira (2017, p. 478), a importância do desenvolvimento de um conceito específico para se pensar a relação entre o direito e o movimento social está em possibilitar uma discussão no plano das instituições jurídicas, de modo a se criar um modelo para que os movimentos compreendam quando é mais vantajoso o enfrentamento político, e quando se mostra necessário o enfrentamento perante os Tribunais. Nessa perspectiva, o foco estabelecido por Andersen parece mais útil do que aquele de Epp, já que investe em compreender as variáveis institucionais que podem influenciar na litigância por movimentos sociais.

Frisa-se que, assim como ocorre com as oportunidades políticas, não se busca estabelecer uma relação estritamente causal entre as oportunidades legais e o engajamento dos movimentos sociais em litígios judiciais. Compreende-se, contudo, que a alteração do contexto sociojurídico pode influenciar esse engajamento e as escolhas dos movimentos por essa estratégia de ação coletiva. Sobre a importância do estudo dos elementos contextuais, McCann (2016, p. 240) ressalta:

Essas diversas abordagens do contexto social são importantes não apenas para explicar casos bem-sucedidos de mobilização de direitos, mas também para compreender e prever as múltiplas circunstâncias em que tal mobilização é improvável ou muito difícil (tradução nossa).

Para fins analíticos, Andersen (2004, p. 9) decompõe o conceito de estruturas de oportunidades legais em quatro dimensões: (i) o acesso à estrutura institucional formal, (ii) a configuração de poder; (iii) a disponibilidade de aliados; e (iv) os enquadramentos cultural e jurídico.

3.1.1.1 Acesso à Corte constitucional

A primeira dimensão diz respeito ao nível de acesso do movimento social à estrutura institucional formal, ou seja, às cortes – e, no que tange à presente pesquisa, à Corte constitucional. O maior ou menor acesso dos indivíduos e organizações que compõem o movimento à Corte constitucional pode determinar ou influenciar a emergência, o progresso e o sucesso ou o fracasso de um litígio. Esse nível de acesso pode ser medido conforme as matérias que podem ser levadas à Corte constitucional, a legitimação ativa para o ajuizamento das ações constitucionais e os instrumentos processuais de participação social utilizados nas ações constitucionais.

O que Andersen (2004, p. 9-10) pretende ressaltar nesse ponto, portanto, é que os requisitos legais e jurisprudenciais para acesso às Cortes constitucionais são determinantes para se compreender se e como um movimento social irá mobilizar o direito para atingir seus objetivos. Isso porque, a percepção dos movimentos sociais acerca da abertura ou do fechamento do Tribunal constitucional para suas demandas certamente influenciará na utilização (ou não) das ações constitucionais. Sobre esse ponto, explica Maciel (2011, p. 101):

As estruturas normativas, institucionais, histórico-culturais que sustentam o funcionamento das instituições judiciais permitem aos agentes identificarem oportunidades e custos, recursos e constrangimentos. A importância dos tribunais nos processos de conflito e de mobilização política depende largamente da maneira como os usuários interpretam e agem em função dos sinais emitidos pelas decisões.

Nesse sentido, verifica-se que alguns aspectos das ADPFs estruturais são indicativos da maior abertura das oportunidades legais no STF aos movimentos sociais, especialmente a evolução jurisprudencial da legitimação ativa das organizações de direitos humanos e a previsão de participação social em todas as fases do processo estrutural.

Por outro lado, a escassez legislativa e a restrição jurisprudencial a instrumentos de participação social e, especialmente, de aproximação dos juízes constitucionais com as realidades mobilizadas nas ADPFs estruturais são interpretadas pelos movimentos como fechamento e distanciamento do Tribunal constitucional. Nesse ponto, o caráter experimentalista dos processos estruturais permitiria ao STF agregar ainda mais instrumentos de participação e aproximação aos movimentos sociais, de maneira a adaptar o processo ao caráter policêntrico das demandas estruturais.

Apenas para citar alguns exemplos, um instrumento muito útil é a inspeção judicial (arts. 481 a 484 do CPC/2015), que permitiria aos Ministros e aos seus assessores irem pessoalmente ao encontro das pessoas e realidades vulnerabilizadas pelas falhas estruturais, constatando *motu proprio* em que grau e de que modo elas impactam as vidas das comunidades. Essa inspeção é acompanhada pelas partes do processo e pode ser assistida por peritos indicados pelas partes ou pelo próprio juízo.

Outra possibilidade é a realização de audiências públicas *in loco* (art. 6º, § 1º, da Lei n. 9882/99 c.c. art. 483, II, do CPC/2015), com a escuta das comunidades em locais próximos ou no interior da própria comunidade afetada. Essa solução evitaria barreiras econômicas e geográficas que restringem o acesso de movimentos sociais ao prédio do STF em Brasília.

Como ressalta Casimiro (2024, p. 282), “o encontro presencial com as vítimas do litígio dá vida às narrativas que os juízes só veem na frieza do papel”. Nesse ponto, compreendemos que a realização de audiências públicas em ambiente virtual, apesar de permitir a participação de maior número de pessoas, não é suficiente para gerar empatia e compreensão total sobre as realidades vulnerabilizadas.

3.1.1.2 Configuração de poder no Judiciário

A segunda dimensão do conceito de estruturas de oportunidades legais é a configuração de poder no Judiciário, especialmente aquela ligada aos juízes responsáveis pelo julgamento dos casos. Segundo Andersen, a existência de conflitos e de divergências no interior do Poder Judiciário sobre uma questão específica pode indicar a abertura de uma oportunidade legal para os movimentos sociais. Nesse sentido, a explicação da autora (Andersen, 2004, p. 10):

As questões legais que são rejeitadas de forma unânime saem do sistema de litígios judiciais. As questões que são aceitas de forma unânime também, porque são resolvidas fora dos tribunais. **No entanto, quando os juízes estão divididos, o litígio judicial é estimulado e são fornecidas munições jurídicas para ambos os lados da disputa** (tradução e grifos nossos).

Assim, não é apenas a receptividade do Poder Judiciário às demandas dos movimentos sociais que deve ser considerada⁵⁰, mas especialmente a existência de divergências relevantes entre juízes e tribunais, além das disputas pela reconfiguração do poder a partir dessas divergências.

A lógica empregada por Andersen, frise-se, está voltada para o sistema norte-americano, baseado no controle difuso de constitucionalidade, mas entende-se que ela pode ser empregada, com alguma adaptação, ao sistema de controle abstrato de constitucionalidade estudado nesta pesquisa, especialmente à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O controle concentrado só será acionado e terá progresso no STF em caso de dúvidas envolvendo a constitucionalidade de uma lei ou ato do Poder Público – no caso da ADPF, de um descumprimento de preceito fundamental. Em geral, trata-se de dúvida razoável, uma vez que, na sociedade e nas instituições públicas, é possível encontrar apoiadores da

⁵⁰ Não se deve negar que a receptividade dos juízes às demandas apresentadas pelo movimento é uma variável importante a ser considerada, já que “uma cultura jurídica avessa a conferir certos direitos, combinada com juízes e tribunais impenetráveis às reivindicações legais que buscam promover tais direitos, proporciona um cenário hostil à mobilização do direito” (Fanti, 2017, p. 262).

constitucionalidade e da inconstitucionalidade do ato colocado em julgamento. Assim, a partir desse cenário, os movimentos sociais buscam o STF para ver seus direitos declarados de forma definitiva e garantidos por uma decisão judicial.

Outrossim, embora a divergência jurisprudencial não seja um requisito para o conhecimento da ADPF autônoma⁵¹, é um indicativo ao STF de que a controvérsia possui o potencial de gerar lesão a preceito fundamental, se não pacificada (art. 1º da Lei n. 9.882/1999). Desse modo, a existência de casos individuais ou coletivos já julgados pelas instâncias ordinárias, com decisões divergentes entre os diferentes Tribunais ou juízes, pode fortalecer a reivindicação do movimento social perante o STF, ampliando as oportunidades legais.

Nesse ponto, menciona-se o exemplo da ADPF 635, que teve como antecedentes diversas ações civis públicas ajuizadas perante a justiça do Estado do Rio de Janeiro, inclusive com alguns pedidos idênticos àqueles da arguição, mas restritos territorialmente e/ou por matéria. A esse respeito, o acórdão da ADPF 635 reforça a importância da litigância nas instâncias ordinárias para o conhecimento da arguição:

A premência do tema vem indicada por decisão liminar proferida em maio de 2020 na Ação Civil Pública n. 33269-27.2020.8.19.0001, movida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e em trâmite na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca do Rio de Janeiro, especificamente sobre o Complexo da Maré (eDOC 1003 e 1004) (Brasil, 2025, p. 184).

Nesse ponto, os movimentos sociais, ao optarem pela litigância estratégica perante o STF, devem considerar a preexistência de casos-teste que tenham levado a questão ao conhecimento e à discussão pelas instâncias ordinárias do Poder Judiciário, especialmente se eles demonstrarem divergências de entendimento entre juízes e Tribunais. Por outro lado, a ausência de divergência jurisprudencial pode sinalizar ao STF que aquela controvérsia ainda não está madura para julgamento, gerando uma resistência no Tribunal em reconhecer a existência de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental.

⁵¹ Salvo quando do ajuizamento de ADPF para questionar atos jurisdicionais, ocasião em que será necessário demonstrar a divergência jurisprudencial. São exemplos a ADPF 54 (interrupção da gravidez de feto anencéfalo) e a ADPF 324 (terceirização).

3.1.1.3 Presença de aliados do movimento social

A terceira dimensão das estruturas de oportunidades legais é caracterizada pela presença ou ausência de aliados do movimento, dentro e fora do sistema de justiça. Esses aliados podem “arcar com os custos substanciais de ajuizar uma ação”, “oferecer assistência na elaboração de estratégias jurídicas” ou “apresentar memoriais de *amicus curiae*” (Andersen, 2004, p. 11).

Ademais, esses aliados podem estar nas instituições privadas, como universidades, fundações e partidos políticos, mas também no Poder Público, especialmente nas Defensorias Públicas⁵² e no Ministério Público. Nesse ponto, ressalta-se que o Estado não é um ente monolítico, de maneira que comporta em sua organização diversos atores mais ou menos alinhados com os movimentos sociais, inclusive instituições autônomas, caso das Defensorias Públicas e do Ministério Público no sistema brasileiro. Esses *insiders* institucionais (Engstrom *et al.*, 2019, p. 26) podem estabelecer relações próximas com alguns movimentos sociais, a fim de auxiliar na obtenção de transformações sociais, inclusive a partir de ajuizamento de ações judiciais, do apoio jurídico aos legitimados ou da intervenção como *amicus curiae*.

Frise-se, essa é a dimensão do conceito de Andersen que mais se aproxima da teoria de Epp acerca da *revolução dos direitos*, mas há uma diferença crucial: o foco aqui são as instituições e não as estruturas internas ao movimento social.

Nesse ponto, cita-se, mais uma vez, o caso da ADPF 635 como paradigmático da contribuição de diversos aliados, tanto privados, como públicos, com o movimento social que luta pelo fim da letalidade policial nas comunidades do Rio de Janeiro. A ADPF foi ajuizada por um partido político, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), representado pelo professor da UFRJ Daniel Sarmiento, com a colaboração da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na elaboração da petição inicial (Osmo *et al.*, 2021, p. 2118). Ao longo do processo, criou-se uma “grande coalizão de organizações, movimentos e coletivos em torno da ADPF” (Osmo *et al.*, 2021, p. 2122), que estabeleceu uma coordenação para que as diversas entidades atuassem como *amici curiae*, e para a participação em uma grande audiência pública promovida pelo Ministro Relator, Edson Fachin, trazendo pontos de atenção e experiências diversas ao colegiado do STF. Assim, a aliança do movimento com outros atores relevantes proporcionou

⁵² Acerca da função das Defensorias Públicas como aliadas dos movimentos sociais, explica Caio Jesus Granduque José (2013, p. 82): “A função da Defensoria Pública nesse processo é criar espaços para que esses vitimizados, subintegrados ou subalternos possam falar e ser ouvidos, ainda que em processos judiciais, com cujas linguagens, tradicionalmente, erigem-se novos obstáculos para o acesso à justiça”.

uma estrutura de oportunidades legais que não lhe estaria aberta caso o movimento não buscasse as ligações corretas.

O *amicus curiae* nas ADPFs será tema abordado mais adiante.

3.1.1.4 Enquadramentos cultural e jurídico

A quarta dimensão das estruturas de oportunidades legais citada por Andersen são os enquadramentos cultural e jurídico. Nesse ponto, Andersen introduz no conceito de estruturas de oportunidades legais a ideia de repertórios de confronto, adicionando um elemento cultural que não estava presente no conceito de estruturas de oportunidades políticas da TPP. Rememore-se que os repertórios podem ser compreendidos como o conjunto de formas de ação e interação que se modificam lentamente e que delimitam o espectro de rotinas e formas de ação coletiva disponíveis em um certo momento e contexto.

As oportunidades legais são limitadas pela disponibilidade de repertório jurídico ao movimento social. Isso porque, os movimentos sociais devem articular suas demandas em termos jurídicos, baseados em categorias jurídicas preestabelecidas pela lei, pelo costume e pela jurisprudência (Andersen, 2004, p. 12).

Diversamente do sistema político, portanto, o sistema jurídico impõe barreiras a certas reivindicações de movimentos sociais, limitando de forma mais acentuada a sua iniciativa criativa. A lei (em sentido lato) determina as demandas que poderão ser levadas aos Tribunais, assim como a forma mais persuasiva de fazê-lo e os fatos juridicamente relevantes. Por exemplo, demandas que contrariam frontalmente a Constituição (por exemplo, a instituição da pena de morte) não encontram terreno fértil na arena judicial, enquanto outras precisam ser colocadas em termos constitucionais para serem recepcionadas pelos juízes.

Ainda, sobre o papel da jurisprudência na delimitação da ação dos movimentos sociais na arena jurídica, especialmente didática é a explicação de Andersen (2004, p. 13), ao citar o conhecido caso *Roe v. Wade* (1973):

No que diz respeito à lei, geralmente não é o resultado factual específico de um caso que estrutura os litígios futuros, mas sim a maneira como o resultado é enquadrado. Em *Roe v. Wade* (1973), por exemplo, a Suprema Corte dos Estados Unidos aceitou a argumentação de direito à vida privada apresentada por Roe em sua tentativa de anular a lei antiaborto do Texas. Desde essa decisão, a maior parte dos litígios em torno do aborto tem se concentrado na discussão acerca dos limites da intervenção estatal no direito à vida privada. **Se a decisão da Corte tivesse sido formulada de maneira diferente, o curso dos litígios subsequentes teria sido significativamente alterado** (tradução e grifos nossos).

Por outro lado, quando os Poderes Legislativo e Executivo estão fechados às reivindicações dos movimentos sociais, a existência de um enquadramento jurídico para a demanda pode privilegiar o acionamento da justiça (Fanti, 2017, p. 263). As oportunidades políticas e as oportunidades legais, portanto, exercem influências recíprocas uma sobre a outra. O mais comum é uma combinação de estratégias de confronto que acione ambas as estruturas de oportunidades.

Diante disso, o conceito de estruturas de oportunidades legais proposto por Andersen e adotado por esta pesquisa é útil para se compreender as variadas dimensões da utilização do Poder Judiciário pelos movimentos sociais, considerando a complexidade dos fatores que permitem avaliar a abertura deste Poder às demandas sociais.

A fim de apresentar um outro desenvolvimento do conceito de repertórios de confronto na teoria sociojurídica, passa-se a explorar a ideia proposta por Jules Lobel (2004) de que os movimentos sociais, muitas vezes, utilizam a Corte constitucional como um *fórum de protestos*.

3.1.2 Repertórios: o Tribunal constitucional como fórum de protestos

Sidney Tarrow (2009, p. 19) ressalta já nas primeiras páginas de seu livro *O poder em movimento* que “o ato irreduzível que está na base de todos os movimentos sociais, protestos e revoluções é a ação coletiva de confronto”, ou seja, a ação empregada por pessoas e organizações que não têm acesso às esferas públicas de decisão e que adotam comportamentos que desafiam as autoridades. Essa ação coletiva de confronto pode tomar diversas formas, a depender dos repertórios de confronto presentes em um certo contexto, podendo ser “breve ou sustentada, institucionalizada ou disruptiva, monótona ou dramática” (Tarrow, 2009, p. 19).

Em que pese a literatura dos movimentos sociais já ter avançado no sentido de compreender os repertórios de ação para além do confronto⁵³, não se deve perder de vista que uma característica inalienável dos movimentos sociais é sua interação conflitiva com as autoridades (Barsoumian, 2025, p. 169-170), de maneira que não há movimento social sem conflito. Segundo Tarrow (2009, p. 19), os líderes dos movimentos sociais e seus membros utilizam o confronto com diversos objetivos: “explorar oportunidades políticas, criar

⁵³ Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba (2011) desenvolveram importante pesquisa acerca dos repertórios de interação dos movimentos sociais, conceito desenvolvido para compreender estratégias de participação social organizada em espaços institucionais, como a ocupação de cargos no interior do Estado ou a política de proximidade com gestores públicos e *lobby* no parlamento.

identidades coletivas, reunir pessoas e organizações e mobilizá-las contra oponentes mais poderosos”.

Assim, voltando-se à análise do direito, não é possível ignorar que os movimentos sociais, muitas vezes, utilizam as Cortes constitucionais visando não só a pacificação social, mas, primordialmente, avançar sua agenda de confronto com as autoridades, desenvolvendo repertórios nesse sentido a partir de ações judiciais. Como ressalta Stammers (2018, p. 20), “movimentos sociais constroem demandas por direitos humanos como parte de seu papel desafiador do *status quo*”.

Em 2004, Jules Lobel desenvolveu o conceito de *cortes como fóruns de protestos* (*courts as forums for protests*). Este seria um dos papéis exercidos pelo Poder Judiciário em uma sociedade democrática, em paralelo aos modelos de litigância tradicional e das ações estruturais (*public law litigation*). No modelo proposto por Lobel (2004, p. 479), o Poder Judiciário assume um papel de arena no qual os movimentos sociais comunicam e defendem sua agenda política e jurídica.

Ao contextualizar historicamente o seu modelo de litigância, Lobel (2004, p. 493-502) afirma que, diversamente do modelo das ações estruturais, surgido em meados do século XX, o uso das *cortes como fóruns de protestos* é muito antigo, isto é, remonta à luta anticolonial nos EUA. Ademais, o movimento abolicionista norte-americano igualmente se utilizou enormemente dessa estratégia para chamar a atenção da sociedade aos debates acerca da escravidão, ainda que se vislumbrasse poucas chances de êxito diante de um Poder Judiciário racista.

O modelo borra a diferença entre o direito e a política ao sugerir que os movimentos sociais, muitas vezes, ajuízam ações ou se valem da participação social nos processos judiciais não apenas com o objetivo de obter um provimento jurisdicional favorável, mas com finalidades políticas:

O litígio pode servir a uma variedade de papéis: articular uma teoria constitucional que apoie as aspirações do movimento político, **expor o conflito** entre as aspirações da lei e a dura realidade, **chamar a atenção do público** para a questão e **mobilizar** uma comunidade oprimida, ou **exercer pressão pública** sobre um governo ou instituição privada recalcitrante para que leve a sério as queixas de um movimento popular (Lobel, 2004, p. 480; tradução e grifos nossos).

Se bem-sucedidos, os movimentos sociais pretendem que, a partir da apresentação da demanda perante os Tribunais, a ação política de diversos outros atores seja colocada em marcha, permitindo uma mudança social que garanta a aplicabilidade dos direitos pleiteados.

Não se espera, portanto, que o mero provimento judicial seja suficiente para modificar uma realidade (Lobel, 2004, p. 480), apostando-se em uma estratégia de ação multidimensional.

Frise-se, não se nega que os movimentos sociais aspiram a vitória nas ações judiciais, mas esse cálculo não é o único que inspira a ação dos movimentos perante o sistema de justiça⁵⁴. A adoção de uma estratégia judicial pelo movimento social estará sempre inspirada por sua vocação para o confronto. Por esse motivo, no modelo proposto por Lobel, a vitória, apesar de almejada, não é fundamental para determinar o sucesso ou o fracasso da estratégia adotada (Casimiro, 2024, p. 101). O protesto ocorrerá independentemente do pronunciamento judicial que se seguir, uma vez que, em um primeiro momento, ele depende mais dos demandantes do que dos juízes. O litígio é um veículo do protesto (Lobel, 2004, p. 487).

Nesse ponto, relevante retomar duas das críticas direcionadas aos provimentos estruturais: a sua ineficiência e a ilegitimidade judicial para intervir em políticas públicas.

Ao se adotar uma concepção construtivista do direito, compreende-se que o Tribunal constitucional “não exerce apenas o papel de adjudicador, mas funciona como um verdadeiro *fórum de protestos*, possibilitando que grupos vulneráveis publicizem as violações aos seus direitos, obtenham respaldo jurídico para sua causa e angariem apoio da sociedade e de setores políticos” (Casimiro, 2022, p. 414).

Nesse sentido, no exercício das funções arbitral e de governo, o Tribunal constitucional deve promover maior participação popular na definição das competências de cada Poder, instituindo um governo participativo e delimitando as competências dos órgãos de Estado para atender às necessidades de concretização constitucional (Tavares, 2006, p. 41-42). No âmbito das ações estruturais, portanto, o Tribunal constitucional atua como um *fórum de protestos*, na medida em que estabelece um amplo debate, com participação social, acerca das competências de cada ente federativo e de cada Poder, a fim de que as partes envolvidas no litígio desenvolvam um plano de ação a encampar as complexidades de um problema estrutural.

Ainda sob essa perspectiva, uma análise de eficiência dos processos estruturais não pode se basear apenas na obtenção de um provimento jurisdicional favorável, mas deve considerar os usos do movimento de suas oportunidades de participação ao longo do processo judicial, além da repercussão social do processo. A ação estrutural será bem-sucedida para os objetivos do movimento se tiver gerado repercussão nas mídias e discussões na esfera pública, se tiver

⁵⁴ Lobel (2004, p. 490) admite a existência de ações com a mera finalidade de protesto, mas afirma que os casos concretos, em sua maioria, apresentam elementos tanto do modelo das *cortes como fóruns de protestos*, como do modelo das ações estruturais. A batalha processual é apenas um aspecto da estratégia política mais abrangente do movimento social.

favorecido a criação de novos coletivos e a expansão do movimento social em favor daquela pauta, ou se tiver inspirado pesquisas e estudos jurídicos da temática e da tese jurídica proposta pelo movimento, dentre outros efeitos que escapam ao controle da Corte constitucional.

Segundo Casimiro (2024, p. 104), a participação nos processos estruturais fortalece a democracia participativa, portanto, possui um valor intrínseco, consistente na “inclusão de grupos historicamente marginalizados”. No mesmo sentido, Tavares (2006, p. 36) afirma que a proteção das minorias políticas é função do Tribunal constitucional, imprescindível para assegurar a democracia e o pluralismo político. Essa função atribuída ao Tribunal constitucional, inclusive, mitiga a crítica recorrente segundo a qual a intervenção judicial em políticas públicas seria antidemocrática (Casimiro, 2022, p. 422). Ora, a democracia não se exerce apenas pelo voto, mas especialmente pela participação direta dos cidadãos nos espaços de decisão, promovendo um diálogo plural acerca das normas constitucionais.

É fundamental nesse contexto compreender o Tribunal constitucional como um *fórum de protestos*, atribuindo-lhe a função de promover a participação ampla dos movimentos sociais tanto na fase pré-decisional (*amicus curiae*, audiência pública, sala de situação), como na fase pós-decisional (planos de ação e fase de monitoramento).

3.1.3 Efeitos constitutivos do Tribunal Constitucional sobre os movimentos sociais e o enquadramento (*frame*)

Para a TMD, o direito deve ser compreendido de forma expandida como um conjunto de sentidos que influencia e é influenciado pelas práticas e pelas relações sociais (Fanti, 2017, p. 250). Assim, a análise das decisões judiciais, especialmente aquelas obtidas no âmbito de processos estruturais, não pode ser feita a partir da mera consideração de seus efeitos diretos, em uma chave cumprimento-descumprimento, sob pena de se perder de vista a análise de seus impactos indiretos⁵⁵, inclusive sobre os movimentos sociais.

Para McCann (2010, p. 186-187), ao considerarmos o poder indireto do Judiciário sobre os movimentos sociais, as Cortes constitucionais podem exercer tanto um papel de apoio às demandas sociais, como podem adotar uma postura de “constrangimento estratégico sobre as escolhas” dos movimentos. No primeiro caso, os Tribunais constitucionais atuarão visando

⁵⁵ Nesse sentido, Rodriguez-Garavito (2011, p. 1674) propõe alguns questionamentos para a análise de decisões estruturais de forma mais ampla: “O que acontece com as ordens contidas nessas sentenças depois que elas deixam o Tribunal? Em que medida os funcionários públicos cumprem as sentenças e adotam novas condutas para proteger os DESCs? Qual o impacto das decisões sobre o Estado, a sociedade civil, os movimentos sociais e a opinião pública? Em última análise, elas contribuem para a realização dos DESCs?” (tradução nossa).

“aumentar a relevância da questão na agenda pública; privilegiar algumas partes que tenham demonstrado interesse na questão; criar novas oportunidades para essas partes se mobilizarem em torno da causa; e fornecer recursos simbólicos para esforços de mobilização em diversos campos” (McCann, 2010, p. 186). No segundo caso, haverá um desincentivo à litigância, com escassas oportunidades legais apresentadas nos procedimentos e na interpretação do direito operada pela Corte constitucional.

Ainda, os Tribunais constitucionais podem gerar um terceiro efeito sobre os movimentos, este muito mais contingente que os demais, que consiste na aceleração da contramobilização, “tanto para desfazer como para contornar os efeitos das decisões judiciais” (McCann, 2010, p. 187). Nesse caso, em que pese a forte oposição à decisão judicial possa ser considerada uma falha do ponto de vista da análise binária pela chave cumprimento-descumprimento, ela pode ser considerada um sinal de poder do ponto de vista da mobilização do direito, gerando novos movimentos sociais e fortalecendo outros.

Decisões inovadoras das cortes, criadoras de novos precedentes, muitas vezes geraram movimentos sociais de massa de considerável importância, voltados para desfazer “erros” judiciais. Os exemplos incluem a reação de movimentos populares às decisões pró-empresariais da corte no final do século XIX (WESTIN, 1953); o movimento pró-segregação nos anos 1950 (McADAM, 1982); o movimento do direito à vida desde os anos 1970 (ROSENBERG, 1991); e a coalização antipornografia nos anos 1980 (DOWNS, 1989). Em cada caso, **a oposição à corte tornou-se um grito de guerra através do qual os cidadãos e as autoridades representantes se mobilizaram, produzindo, muitas vezes, divisões políticas significantes por longos períodos.** (McCann, 2010, p. 188 – grifos nossos)

Assim, ao exercer poder indireto, os Tribunais constitucionais podem influenciar a organização dos movimentos sociais, tanto quando apoiam suas demandas e proferem decisões favoráveis aos objetivos dos movimentos (mobilização), quanto ao se fecharem aos movimentos (desmobilização) ou, ainda, quando decidem em favor dos seus oponentes, acelerando a organização de contramobilizações.

A partir dos estudos de McCann, Rodriguez-Garavito (2011) analisa os efeitos das decisões da Corte constitucional colombiana em litígios estruturais, ressaltando os efeitos diretos e indiretos⁵⁶, materiais e simbólicos⁵⁷ das decisões judiciais nessa espécie de litígio.

A influência dos Tribunais na organização dos movimentos sociais, como descrita nos parágrafos anteriores, é compreendida pelo constitucionalista colombiano como um efeito indireto material das decisões em ações estruturais, denominado de efeito de coordenação (*coordination effect*), uma vez que, embora não conste especificamente do provimento judicial, implica em uma mudança tangível na conduta do movimento social, que redireciona suas ações, a fim de se adaptar aos parâmetros legais e processuais estabelecidos pela Corte constitucional.

Ainda, nesse ponto, o estudo de Rodriguez-Garavito (2011, p. 1.685) avança para outro efeito das decisões judiciais em processos estruturais que igualmente influencia a organização dos movimentos sociais, mas agora decorre diretamente da decisão estrutural. Trata-se do efeito participatório (*participatory effect*), pelo qual a sentença estrutural abre os procedimentos judiciais e a elaboração da política pública para a participação de diversos atores governamentais e não governamentais. A participação social estimulada pelo Tribunal constitucional ocorre, especialmente, nas fases pré-decisional, com o uso de instrumentos processuais como o *amicus curiae*, as audiências públicas e a sala de situação, como na fase pós-decisional, durante a construção do plano de ação e do seu monitoramento. Nesse caso, ressalta o autor, os movimentos sociais se organizam de forma diferente, a fim de se preparar para participar da construção e do monitoramento da decisão estrutural (Rodriguez-Garavito, 2011, p. 1.685), arregimentando especialistas e pesquisadores, colocando organizações que contam com advogados de direitos humanos mais qualificados como responsáveis pela litigância.

Ao avançar em sua análise, Rodriguez-Garavito investiga os efeitos simbólicos das decisões em ações estruturais, os quais atuam em termos culturais, de maneira a modificar a percepção da sociedade sobre a questão debatida.

⁵⁶ São efeitos diretos as “ações ordenadas pelo tribunal que afetam os participantes do caso, sejam eles os litigantes, os beneficiários ou os órgãos estatais que são alvos das ordens do tribunal”. São efeitos indiretos das decisões judiciais “todos os tipos de consequências que, sem serem estipuladas nas ordens do tribunal, ainda assim derivam da decisão”, afetando “não apenas as partes do caso, mas também outros atores sociais” (Rodriguez-Garavito, 2011, p. 1.679-1.680).

⁵⁷ São efeitos materiais aqueles que “implicam mudanças tangíveis na conduta de grupos ou indivíduos”. Ainda, são denominados efeitos simbólicos as “mudanças nas ideias, percepções e construções sociais coletivas relacionadas ao assunto do litígio”, as quais determinam “alterações culturais ou ideológicas” (Rodriguez-Garavito, 2011, p. 1.680).

No que interessa ao presente estudo, ressalta-se o efeito de reenquadramento (*reframing effect*), pelo qual a sociedade define e percebe o problema colocado ao Tribunal como uma violação de direitos. Trata-se de um efeito indireto simbólico, já que a linguagem utilizada na decisão judicial para enquadrar o problema molda a cultura para além das partes do processo. Assim, caso obtenha um provimento jurisdicional favorável aos seus objetivos, o movimento social ganha um selo legitimador de sua reivindicação, já que reconhecida pela Corte constitucional como um direito do mais alto valor. Ainda, a partir do reconhecimento judicial, a demanda do movimento social adquire outra visibilidade e outro tratamento, tanto pela mídia, como pelo Estado, que reconhecem o *status* jurídico daquele direito (Rodriguez-Garavito, 2011, p. 1684-1685).

Nesse ponto, recorda-se o conceito de enquadramento (*frame*) desenvolvido pela Teoria do Processo Político (TPP), segundo o qual os movimentos sociais exerceriam uma função de enquadramento interpretativo dos descontentamentos dos diversos grupos como reivindicações mais amplas, enquadramento deste necessário para a constituição de suas identidades e formação da cultura (Tarrow, 2009, p. 41). Nesse sentido, as decisões judiciais igualmente constituem o movimento social, na medida em que auxiliam na formação da identidade coletiva que permite manter a solidariedade dentro dele, bem como angariar novos membros ou simpatizantes para a sua causa.

Conclui-se essa seção identificando três efeitos constitutivos do Tribunal Constitucional sobre os movimentos sociais: o efeito de coordenação (mobilização, desmobilização e contramobilização), o efeito participatório e o efeito de reenquadramento. Todos atuam sobre os movimentos sociais, modificando-os, no todo ou em parte, a partir de uma ou de várias decisões do Tribunal constitucional acerca de um determinado tema.

3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ADPFS ESTRUTURAIS

Com a finalidade de melhor compreender como os conceitos expostos operam na prática do STF, nesta última seção são analisadas as ADPFS estruturais atualmente em trâmite na Corte constitucional, verificando peculiaridades da legitimidade ativa, dos instrumentos de participação social e das decisões estruturais. O objetivo é compreender como os movimentos sociais têm acessado o STF e buscado participar de seu processo decisório nos litígios estruturais, influenciando a produção de políticas públicas pelo Estado a partir da adoção de um repertório de interação com a Corte constitucional.

A seleção das ADPFs estruturais analisadas nesta pesquisa ocorreu a partir da base de dados do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), que integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ) do STF, e tem como função “apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e no processamento de ações estruturais e complexas” (Brasil, 2025)⁵⁸. Segundo o NUPEC, há, atualmente⁵⁹, doze processos estruturais em trâmite na Corte, onze deles arguições de descumprimento de preceito fundamental⁶⁰ e uma suspensão de liminar⁶¹. Tendo em vista o recorte desta pesquisa, a análise estará centrada nas onze ADPFs estruturais atualmente em trâmite no STF.

Na primeira seção, são analisados os autores das ADPFs estruturais, a fim de responder aos seguintes questionamentos: quem são os autores das ADPFs estruturais? Como o STF tem compreendido a legitimidade ativa dos movimentos sociais para o ajuizamento de ADPFs estruturais?

Já na segunda seção, abordam-se os instrumentos de participação social nas ADPFs estruturais, buscando compreender como essa participação ocorreu nas onze arguições estudadas, tanto na fase pré-decisional, como na fase pós-decisional.

Finda essa análise, verifica-se como as estruturas de oportunidades legais, os repertórios de interação e os efeitos constitutivos das decisões operam na prática das ADPFs estruturais no STF.

3.2.1 Legitimidade ativa: dos partidos políticos aos movimentos sociais

Para compreender quem são os autores das ADPFs estruturais e como o STF tem compreendido a legitimidade ativa dos movimentos sociais, avaliam-se as onze petições iniciais, assim como as decisões que realizaram juízo de admissibilidade das ADPFs estruturais, explorando duas tendências principais: (i) o protagonismo dos partidos políticos na

⁵⁸ Conforme o *site* do NUPEC (Brasil, 2025), os dados foram atualizados em 23-05-2025. Ainda, para fins de classificação, o Núcleo entende como litígio estrutural aquele que possui as seguintes características: “(i) graves e sistemáticas violações a direitos fundamentais; (ii) grupo vulnerável ou minoritário; (iii) inércia contínua do Poder Público para tratar da questão; (iv) necessidade de criar ou reformular políticas públicas existentes; (v) necessidade de atuação coordenada entre diversos órgãos públicos para a resolução do problema” (Brasil, 2025). Importante frisar que as informações compiladas pelo NUPEC não se restringem a processos estruturais acompanhados pelo Núcleo, mas se referem a todos os processos dessa natureza atualmente em trâmite no STF.

⁵⁹ Os dados coletados para esta pesquisa são aqueles constantes do *site* do NUPEC até 09-06-2025.

⁶⁰ São elas: ADPF 347, ADPF 635, ADPF 709, ADPF 742, ADPF 743, ADPF 746, ADPF 760, ADPF 854, ADPF 857, ADPF 976 e ADPF 991.

⁶¹ Destaca-se que o primeiro processo estrutural concluído no STF foi exatamente a Suspensão de Liminar n. 1.696, encerrada por um acordo homologado judicialmente (Casimiro *et al.*, 2025).

representação dos interesses sociais e (ii) a abertura do STF para a legitimidade ativa dos movimentos sociais.

3.2.1.1 Protagonismo dos partidos políticos

Das onze ADPFs estruturais mencionadas, dez delas foram ajuizadas por partidos políticos; em três ADPFs, os partidos atuaram em litisconsórcio com movimentos sociais⁶². Conforme detalhado adiante, percebe-se uma tentativa dos partidos políticos autores retomarem, através das ações estruturais, aquelas suas funções primordiais e complementares que fundamentam sua imprescindibilidade para a democracia.

Todos os partidos políticos que ingressaram com ADPFs estruturais⁶³ se identificam com o espectro político progressista, logo, com as lutas dos movimentos sociais de base. São partidos protagonistas no campo redistributivista do ativismo político, os quais adotam um estilo socialista ou neossocialista de luta política, em associação aos movimentos sociais do mesmo campo.

O maior litigante é o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que participa como autor de sete ADPFs estruturais, seguido pela Rede Sustentabilidade, com seis atuações, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido dos Trabalhadores (PT), com cinco atuações cada um deles. Em quatro arguições, os quatro partidos citados figuram como litisconsortes ativos conjuntamente, a demonstrar que formam uma frente de litigância estratégica que tem levado questões estruturais à apreciação da Corte constitucional.

Com exceção do PT, que historicamente possui uma bancada grande no Congresso Nacional (nas eleições de 2022, elegeu 68 Deputados Federais), os demais possuem bancadas muito pequenas – o segundo maior é o PDT, com apenas 17 Deputados Federais eleitos em 2022. Assim, o uso das ações constitucionais objetivas se revela uma possibilidade para influenciar na elaboração e no monitoramento das políticas públicas, o que, apenas por meio do trabalho legislativo, seria muito difícil, diante da falta de apoio das majorias para certas pautas ligadas a direitos das minorias. É o caso, por exemplo, dos temas da população carcerária (ADPF 347) e da população em situação de rua (ADPF 976). Dessa forma, a legitimidade ativa das minorias partidárias mostra-se muito relevante para o sistema de partidos exercer sua função

⁶² Seis ADPFs foram ajuizadas por apenas um autor, enquanto as demais (5) foram ajuizadas por mais de um autor em litisconsórcio.

⁶³ Foram eles: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Rede Sustentabilidade, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Verde (PV).

primordial de preservar o pluralismo político, permitindo que os vencidos exijam a observância dos direitos fundamentais pelas maiorias.

A tendência de protagonismo dos partidos políticos na representação dos interesses sociais também pode ser indicativa de uma tentativa de resgate por alguns partidos da sua legitimidade democrática, a partir da sua aproximação com os movimentos sociais.

O PT, em todos os seus anos liderando o governo federal, em muitos momentos adotou prática de levar líderes de movimentos sociais para ocupar cargos importantes na burocracia de Estado, criando espaços de diálogo entre o Estado e os movimentos (Abers *et al.*, 2011, p. 65). Essa iniciativa enfrentou muitas barreiras e nem sempre foi suficiente para realizar a ponte entre a sociedade e o Estado de forma satisfatória (Alonso, 2023, p. 18-22). Verifica-se, entretanto, que, diante do fechamento dos Poderes Executivo e Legislativo para pautas progressistas, os partidos de esquerda mais uma vez reproduzem a dinâmica de levar os movimentos para o interior do Estado, agora buscando a abertura no Poder Judiciário. Desse modo, os partidos têm procurado promover a conexão da sociedade civil ao Estado, além de traduzir as demandas sociais (funções complementares dos partidos), ao apresentar as reivindicações de movimentos sociais ao Poder Judiciário – e, por que não, ao Poder Executivo, demandado nas ações estruturais – como pleitos viáveis para a apreciação judicial e o atendimento pela burocracia do Estado.

Ainda, verifica-se nesta pesquisa, como as ADPFs propostas por partidos políticos proporcionam ampla participação dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas, de maneira a permitir uma inserção dos movimentos na institucionalidade do Estado, já que, inicialmente, ocupavam apenas um espaço de política não institucional.

Por outro lado, vê-se que os partidos políticos de centro e de direita, alguns deles inclusive muito ligados a movimentos sociais com pautas da direita ou da extrema direita (ex.: PL, União Brasil e Partido Novo), não têm enxergado a Corte constitucional como uma estrutura de oportunidade legal aberta às suas demandas estruturais, de modo que não há casos de utilização das ADPFs por estes atores.

Esse fato pode decorrer de diversos motivos e se modificar ao longo do tempo, não sendo possível nem desejado por esta pesquisa a realização de projeções para o futuro. Vislumbra-se, contudo, que esta ausência dos partidos de centro e de direita pode decorrer da configuração de poder no STF, que pelo menos nos últimos 10 anos, tem se mostrado uma Corte progressista quanto às falhas estruturais do Estado, avançando uma leitura do direito a partir dos melhores parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos. Esse perfil da Corte, no entanto, pode ser modificado a depender da qualidade das nomeações de novos Ministros

para os cargos vagos, de forma que a interpretação da Constituição, em sua dimensão criativa, pode sofrer reveses.

Por outro lado, é possível encontrar outras estruturas de poder do Estado muito mais abertas às reivindicações e demandas dos movimentos sociais de direita e extrema direita, especialmente o Congresso Nacional. Em 2025, 45% dos deputados federais se declararam de direita, 25% de centro e apenas 21% afirmaram se identificar com a esquerda⁶⁴. Diante disso, não há motivo, hoje, para que os movimentos sociais de direita se socorram da Corte constitucional, já que podem reivindicar e avançar suas pautas essencialmente no campo político. Enquanto o binômio *oportunidades-facilitação* está presente na relação entre movimentos sociais de direita e o Congresso Nacional, não se pode dizer o mesmo na relação com o STF.

Por fim, observa-se que a ADPF estrutural, na medida em que visa traçar diretrizes para um melhor funcionamento de uma política pública estrutural, pode ser um mecanismo importante para os partidos políticos fortalecerem sua função de interrupção da fragmentação da sociedade.

Através do provimento judicial, os partidos visam estabelecer alguns consensos necessários a respeito dos direitos fundamentais, demonstrando à população que exercem um papel importante na transformação das realidades inconstitucionais. Os temas levados à apreciação da Corte constitucional são complexos e demandam diversas ações coordenadas do Poder Público. O partido político, como agregador das vontades soberanas do povo, aciona a Corte constitucional para exercer seu papel de árbitro das atribuições dos demais Poderes e coordenador dessas ações.

É verdade que “o dissenso substantivo é mais agudo” (Alonso, 2023, p. 53) quando se fala de conflitos sociais, mas a Constituição traz diretrizes claras sobre quais interesses devem prevalecer e o STF, como “curador da Constituição” (Tavares, 2005), é o órgão encarregado constitucionalmente de realizar a gestão do dissenso.

3.2.1.2 Abertura do STF aos movimentos sociais

Conforme ressaltado, das onze ADPFs estruturais analisadas, três foram ajuizadas por partidos políticos em litisconsórcio com movimentos sociais: a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil (APIB), a Coordenação Nacional de Articulação das

⁶⁴ Segundo pesquisa Genial/Quaest, cujo resultado foi divulgado pelo jornal *O Globo* (Alfano, 2025).

Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Ainda, uma ADPF estrutural (ADPF 991) foi ajuizada exclusivamente por um movimento social, a APIB.

Com a finalidade de compreender como o STF tem visto a legitimidade ativa dos movimentos sociais para o ajuizamento de ADPFs estruturais, foram analisadas decisões que externaram considerações acerca do juízo de admissibilidade dessas ações⁶⁵. Ressalta-se, desde já, que nos casos em que figuram no polo ativo apenas partidos políticos, a legitimidade ativa nem mesmo foi objeto de apreciação, já que não houve impugnações pelo Poder Público ou pela Procuradoria-Geral da República. As impugnações surgem, contudo, nas quatro arguições ajuizadas por movimentos sociais (ADPF 709, ADPF 742, ADPF 976 e ADPF 991), ainda que em litisconsórcio com partidos políticos.

Nas ADPFs 709 e 991, ambas ajuizadas pela APIB, são dois os fundamentos das decisões para reconhecer a legitimidade ativa do movimento: (i) a superação da jurisprudência defensiva do STF; e (ii) a previsão do art. 232 da CF/1988. O primeiro fundamento consiste no entendimento que já vem se consolidando na Corte desde o julgamento da ADPF 527 (Brasil, 2018) de que é cabível uma interpretação menos restritiva do termo “classe”, para reconhecer a legitimidade ativa de entidades de defesa de direitos fundamentais de grupos vulneráveis. O segundo fundamento está relacionado ao fato de a APIB ser um movimento social composto por povos e organizações indígenas. Assim, com base no art. 232 da CF/1988⁶⁶, entendeu-se pela legitimidade da APIB. Relevante citar, nesse ponto, o voto do Ministro Edson Fachin na ADPF 709 (Brasil, 2020, p. 94):

Ora, se numa ação que pretende evitar, no extremo das graves alegações ali contidas, verdadeiro genocídio de etnias indígenas inteiras, não se mostra razoável glosar sua capacidade para figurar como parte legítima para ingressar com o presente feito, especialmente em se considerando que a Carta de 1988 representa, em verdade, a superação do paradigma tutelar relativo aos indígenas, alçando-os à cidadania plena. Assim, a garantia da representação judicial das mais diversas etnias indígenas por meio de uma entidade de âmbito nacional, constituída pelos próprios índios, com atribuições de defesa de seus direitos, concretiza essa transição paradigmática e deve, pois, ser plenamente acolhida por esta Corte.

⁶⁵ Foram analisadas as medidas cautelares das quatro ADPFs estruturais ajuizadas por movimentos sociais. Trata-se do primeiro momento em que os Ministros podem externar seu entendimento acerca da legitimidade ativa, realizando juízo de admissibilidade, antes da concessão ou não da medida cautelar.

⁶⁶ BRASIL. Constituição Federal (1988). “Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”.

Ainda neste ponto, a Ministra Rosa Weber fez constar em seu voto uma menção expressa aos arts. 8º, 1, e 12, da Convenção n. 169 da OIT, que exigem o respeito aos costumes e ao direito consuetudinário dos povos indígenas, assegurando-se de que possam iniciar procedimentos legais mediante seus organismos representativos (Brasil, 2020, p. 117).

Entende-se, portanto, que a legitimidade das entidades integrantes do movimento social dos povos indígenas está bem assentada na jurisprudência da Corte, com base em interpretação evolutiva do art. 103, IX, e em interpretação conforme a Constituição do art. 232, ambos da CF/1888. A partir desse entendimento, as ADPFs estruturais constituíram estruturas de oportunidades legais abertas ao movimento indígena, especialmente em sua dimensão de acesso à Corte constitucional.

O acesso do movimento indígena ao STF a partir de suas próprias organizações, sem a necessidade de recorrer a partidos políticos para endereçar suas demandas, além de respeitar seus costumes, tem o potencial de ampliar os assuntos levados à Corte, e de modificar o viés das demandas apresentadas. Conforme se observa na ADPF 709, ajuizada pela APIB em litisconsórcio com partidos políticos, a demanda apresentada foi mais ampla e geral, abordando a necessidade de fortalecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS). Já na ADPF 991, proposta apenas pela APIB, a demanda diz respeito apenas à proteção ao território de povos indígenas isolados e de recente contato, demanda mais específica e que atende aos interesses de parte da população que não exerce o direito ao voto nas eleições regulares, de maneira que dificilmente atrairia a atenção e o interesse de partidos políticos.

Nesse sentido, ressalta-se trecho do voto do Min. Rel., Marco Aurélio, na ADPF 742, no qual opõe a legitimidade dos partidos e das entidades de classe, ressaltando a razão de ser de cada uma:

Os partidos políticos atuam de forma geral. Visam, há de presumir-se, a prevalência dos interesses da sociedade. São legitimados, contando com representação no Congresso, para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental, a teor dos artigos 103, inciso X, da Constituição Federal e 2º, inciso I, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

No tocante à Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq, conforme venho sustentando em Plenário, coadunado, há muito, com a visão segundo a qual o constituinte originário teve como objetivo a amplitude maior do rol de legitimados. **Restringir o conceito de entidade de classe implica, ao reduzir a potencialidade de interação do Supremo com a sociedade civil, amesquinhar o caráter democrático da jurisdição constitucional, em desfavor da Carta da República** (Brasil, 2021, p. 22-23).

Trata-se da distinção já feita neste trabalho entre partidos políticos e movimentos sociais. Enquanto os movimentos sociais estão baseados em solidariedade e formação de

identidades coletivas, possuem como vocação o endereçamento de demandas de grupos específicos da sociedade, os partidos políticos têm a função de endereçar suas demandas como demandas gerais, trazendo interesses comuns a diversos grupos sociais. Os interesses e demandas a serem endereçados por cada um à Corte constitucional serão, portanto, diversos. Não é recomendável limitar o acesso dos movimentos sociais apenas aos interesses que coincidem com aqueles dos partidos políticos.

Por fim, no que tange à ADPF 976, em que pese ter havido impugnação por parte do Poder Público e da Procuradoria-Geral da República à legitimidade ativa do MTST, ainda não houve decisão expressa sobre esse ponto. Por outro lado, foram deferidas medidas cautelares monocraticamente pelo Min. rel. Alexandre de Moraes, as quais foram referendadas pelo plenário do STF. Como a ação foi proposta por partidos políticos em litisconsórcio com o MTST, ainda não é possível afirmar o reconhecimento da legitimidade ativa do movimento.

Entretanto, ao se analisar as decisões de admissibilidade das ADPFs 709, 742 e 991, é possível elencar algumas conclusões: (i) o STF tem consolidado seu entendimento de superar a jurisprudência anterior, para reconhecer a legitimidade ativa das entidades de defesa de direitos fundamentais de grupos vulneráveis para a propositura de ADPFs estruturais, tanto em litisconsórcio com os partidos políticos, quanto isoladamente, desde que presentes os demais requisitos da pertinência temática e caráter nacional; (ii) com esse novo entendimento, as ADPFs estruturais abriram oportunidades legais aos movimentos sociais, especialmente em sua dimensão de acesso à Corte constitucional; (iii) o reconhecimento da legitimidade ativa dos movimentos sociais, através dessas entidades, tem o potencial de ampliar os assuntos levados à Corte, além de modificar o viés das demandas apresentadas.

3.2.2 Participação social: fases pré-decisional e pós-decisional

As características dos litígios estruturais, especialmente sua causalidade complexa e policentria, exigem que o STF promova a mais ampla discussão social da questão estrutural, abrindo o Tribunal constitucional à participação e ao contraditório amplificado. Como afirma Charles R. Epp (1998, p. 5), a *revolução dos direitos* depende de “um amplo apoio possibilitado pela democratização do acesso ao Judiciário”.

Assim, é possível apontar, basicamente, duas razões que incentivam os Tribunais constitucionais a promover a participação social: (i) a expansão da cognição do juízo acerca da questão em discussão; e (ii) a intenção de contrabalancear o déficit de legitimidade democrática.

No que tange à primeira razão, essa expansão se dá por meio da oitiva de *experts* para a “provisão de informações técnicas e de fato que a corte não teria conhecimento ou não possuiria acesso”, assim como a “exposição de argumentos jurídicos relevantes e que não teriam sido aventados pelas partes” (Ferreira, 2017, p. 25). Ainda, pode ocorrer com a escuta de pessoas que vivem a realidade inconstitucional, ou seja, as vítimas das violações de direitos fundamentais, as quais possuem importantes informações e vieses de análise que só podem ser apresentados por elas aos ministros. Nesse sentido, relevante a reflexão trazida por Matheus Casimiro (2024, p. 106):

Este ponto é especialmente importante se reconhecermos a importância das demandas e das necessidades dos grupos afetados pelo litígio estrutural. Além de serem as vítimas das violações sistemáticas, são eles que irão viver com as consequências das políticas públicas desenvolvidas para o caso. **O diálogo com os grupos afetados, além de ser essencial para um tratamento digno, pode ajudar a formular políticas mais eficientes** (grifos nossos).

Já no que tange à segunda razão, a participação social deve exercer mais do que um mero serviço ao Poder Judiciário, daí a importância de compreendê-la como um instrumento que legitima e pluraliza a jurisdição constitucional (Ferreira, 2017, p. 24). Esse é o “valor intrínseco” (Casimiro, 2024, p. 104) dos instrumentos de participação social, já que permite a inclusão de grupos minorizados e historicamente excluídos do debate público, possibilitando sua influência no processo de tomada de decisão de suas realidades.

Daí decorrem algumas importantes razões práticas para a aceitação de grupos e de movimentos sociais como intervenientes no processo estrutural, visando a ampliação do exercício da democracia no Tribunal constitucional. Ao acompanharem, compreenderem e influenciarem os processos, os grupos afetados por suas decisões possuem melhor aceitação das soluções propostas pelo Tribunal constitucional, possuindo maior entendimento, previsibilidade e segurança acerca de seu futuro (Casimiro, 2024, p. 105).

Por outro lado, a intensa participação social coloca os órgãos públicos demandados em contato direto com as pessoas afetadas pela política pública, gerando uma maior pressão por mudanças e uma estigmatização do estado de coisas contrário ao direito (Casimiro, 2024, p. 106-107). O efeito de reenquadramento das decisões em ações estruturais, citado por Rodriguez-Garavito (2011, p. 1.684-1.685), opera mais fortemente quando há participação social ao longo do processo, já que o Poder Público é confrontado com as pessoas afetadas pelo problema e os especialistas e estudiosos da questão, de maneira que não pode mais ignorar a violação de direitos que se escancara.

Outrossim, o efeito político da atuação dos grupos e dos movimentos sociais em juízo é especialmente importante, já que pressionarão por uma mudança no enquadramento cultural e jurídico daquela realidade, nomeando-a como inconstitucional. Esse é um claro exemplo de como as oportunidades legais podem influenciar na abertura de novas oportunidades políticas aos movimentos sociais, que, a partir de uma ação constitucional, podem estabelecer uma relação cooperativa com os órgãos públicos, ou ainda, se não for possível, utilizar o Tribunal constitucional como *fórum de protestos*, a partir de suas petições informando o descumprimento das decisões e pedindo a observância dos enquadramentos jurídicos realizados pela Corte constitucional.

A fim de compreender como as ADPFs estruturais têm incentivado os movimentos sociais a participar da jurisdição constitucional e, por meio dela, buscar um lugar de participação nas instâncias de decisão acerca das políticas públicas, a presente pesquisa volta a analisar as onze ADPFs estruturais listadas pelo NUPEC, buscando compreender como essa participação ocorreu, tanto na fase pré-decisional (antes do provimento estrutural), como na fase pós-decisional (na elaboração do plano de ação e no monitoramento de sua implementação).

Na fase pré-decisional, o foco se dá na participação dos movimentos sociais via *amicus curiae*, instrumento previsto no art. 6º da Lei n. 9.882/1999. Em que pese a relevância de outros instrumentos processuais já utilizados pelo STF em ADPFs estruturais, como as audiências públicas e a sala de situação, opta-se por não abordá-los na presente pesquisa por não serem utilizados com tanta frequência, o que impede a realização de análise quantitativa nos moldes propostos. Com efeito, a sala de situação foi adotada uma única vez, na ADPF 709, gerando muitas críticas à sua eficiência (Casimiro, 2024). Já as audiências públicas foram realizadas apenas nas ADPFs 635 e 976, constituindo um potente instrumento de participação social, com boas análises qualitativas já realizadas por pesquisas recentes (Vianna, 2024; Rui, 2025).

Já na fase pós-decisional, o foco da análise se dá nas determinações realizadas pelo STF ao Poder Público, as quais são divididas em dois tempos: o momento da elaboração do plano de ação para superar a falha estrutural, e o momento de monitorar sua implementação.

3.2.2.1 Fase pré-decisional: *amicus curiae*

Com o intuito de compreender a participação dos movimentos sociais na fase pré-decisional, ou seja, no momento que “antecede a decisão judicial que reconhece a existência do litígio estrutural, as obrigações constitucionais dos agentes públicos envolvidos e as medidas

que deverão adotar para solucionar o problema” (Casimiro, 2024, p. 254), realiza-se uma análise quantitativa dos pedidos de ingresso como *amicus curiae* nas onze ADPFs estruturais⁶⁷.

A análise não se centrou nos *amici curiae* aceitos pelo STF, mas nos pedidos de ingresso, deferidos ou não. Essa escolha metodológica possui duas razões, uma de ordem prática, e outra de ordem estratégica.

Com efeito, ao analisar as ADPFs estruturais, é possível encontrar uma limitação de ordem prática, já que grande parte das arguições de descumprimento ainda está em curso (ou seja, não foi decidida definitivamente), por isso, não houve a apreciação pelo relator de todos os pedidos de ingresso, de maneira que, para alguns dos requerentes, ainda não é certo de que serão aceitos como intervenientes.

Já a razão estratégica decorre do fato de que a presente pesquisa pretende realizar uma análise histórico institucional, com uma abordagem “de baixo para cima”, isto é, com foco nos movimentos sociais. Assim, mais relevante do que observar as razões para o deferimento ou indeferimento do ingresso de uma instituição como *amicus curiae* – o que depende, em parte, da discricionariedade do relator acerca da necessidade e da oportunidade da intervenção (Ferreira, 2017, p. 28) –, é verificar quais instituições têm percebido o STF como uma estrutura de oportunidade legal e, por esse motivo, têm solicitado o ingresso como *amicus curiae* nas ADPFs estruturais. Nesse caso, a demanda é mais eloquente do que a decisão.

Para realizar a análise comparativa entre os solicitantes, é necessário classificá-los em cinco categorias: (i) entidades de classe profissional ou econômica⁶⁸; (ii) órgãos públicos⁶⁹; (iii) partidos políticos⁷⁰; (iv) sindicatos; e (v) movimentos sociais.

⁶⁷ Foram analisados todos os pedidos descritos como “pedido de ingresso como *amicus curiae*”, juntados aos autos eletrônicos das onze ADPFs estruturais, até o dia 9 de junho de 2025.

⁶⁸ Adota-se nesta pesquisa o conceito de entidades de classe profissional ou econômica, com base no citado e superado entendimento do STF acerca do termo “classe”, contido no art. 103 da CF/1988, que as compreendia como grupos sociais unidos por um vínculo de natureza profissional ou econômica. Assim, essas são as entidades de classe que, desde a Constituição de 1988, já têm acesso ao STF por meio das ações objetivas, diversamente dos movimentos sociais.

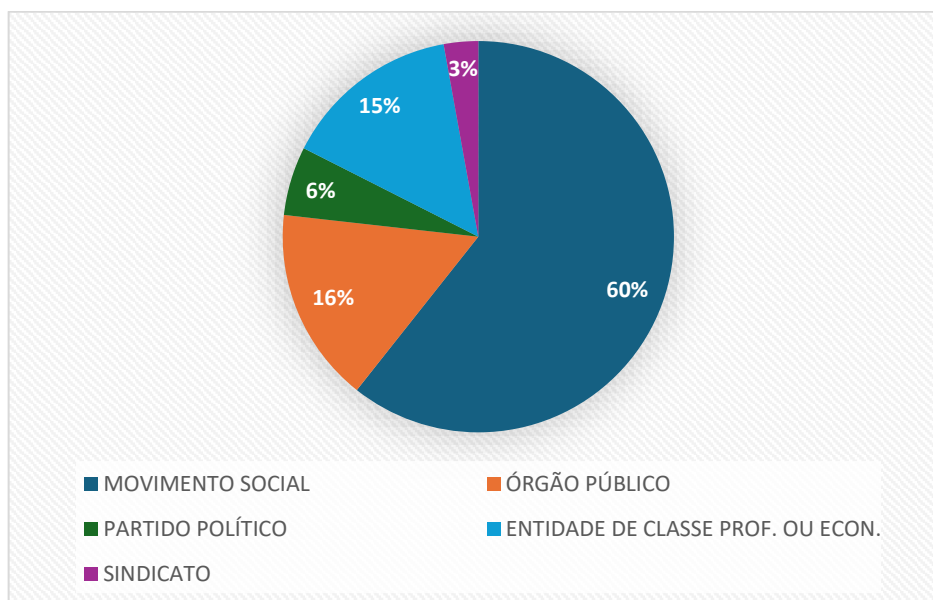
⁶⁹ Foram considerados “órgãos públicos” todas as pessoas jurídicas de direito público e seus órgãos, inclusive instituições autônomas, conselhos participativos e comissões parlamentares. Ainda, foram incluídas nesta categoria as associações ou organizações que reúnem diversos órgãos públicos.

⁷⁰ Na categoria “partidos políticos”, foram incluídos, além das próprias agremiações e seus órgãos, os seus representantes eleitos (deputados federais, senadores, deputados estaduais ou vereadores), a fim de reunir nesta categoria toda a política legislativa.

Tendo em vista a amplitude do conceito de movimentos sociais adotado por esta pesquisa⁷¹, optou-se por classificá-los por exclusão, ou seja, foram considerados integrantes de movimentos sociais todos aqueles que não constituem entidades de classe profissional ou econômica, órgãos públicos, partidos políticos ou sindicatos. Assim, foram incluídos nessa categoria, dentre outros, as organizações de direitos humanos, as organizações de bairro, as instituições acadêmicas, os núcleos de pesquisa e as pessoas físicas sem qualquer filiação partidária ou institucional. Todos esses atores potencialmente formam as redes de ativismo que caracterizam os movimentos sociais.

Partindo de uma análise global das onze ADPFs estruturais atualmente listadas pelo NUPEC, verificou-se que a maior parte dos solicitantes de ingresso como *amicus curiae* era formada por movimentos sociais (60% dos pedidos), seguidos pelos órgãos públicos (16%) e pelas entidades de classe profissional ou econômica (15%) (gráfico 1). Esse dado indica que a intervenção via habilitação como *amicus curiae* tem sido compreendida pelos movimentos sociais como uma forma estratégica de acesso à Corte constitucional, integrando o repertório de interação entre os movimentos e o STF.

Gráfico 1: Análise por categoria de *amicis curiae* nas ADPFs estruturais.



Fonte: Elaborado por Amanda Pilon Barsoumian, a partir de compilação de dados decorrente do método de pesquisa empírico utilizado.

⁷¹ Conforme exposto no capítulo 1, entende-se os movimentos sociais como redes informais de organizações e indivíduos que adotam a ação coletiva conflituosa em prol de um objetivo comum e estão ligados por vínculos de solidariedade, os quais se sustentam ao longo do tempo na forma de identidade coletiva.

Ademais, em comparação com os dados de acesso via legitimação ativa analisados na subseção anterior, vislumbra-se que os movimentos compreendem a intervenção como *amicus curiae* como mais vantajosa do que o ajuizamento direto de ADPFs estruturais, já que utilizam esse instrumento processual com muito mais frequência. Isso pode decorrer de diversos fatores, mas, considerando o recorte da presente pesquisa, são exploradas duas hipóteses explicativas: (i) a “divisão de tarefas” entre partidos políticos e movimentos sociais; e (ii) a vocação do instituto do *amicus curiae* para transformar o STF em um *fórum de protestos*.

A primeira hipótese explicativa é que os movimentos sociais e os partidos políticos, de forma estratégica, realizam uma espécie de “divisão de tarefas” para aumentar as chances de sucesso dos pedidos deduzidos em ADPFs estruturais. Assim, os partidos políticos ficam responsáveis por ajuizar arguições, diminuindo as chances de contestação de sua legitimidade ativa, já assentada no art. 103 da CF/1988. Já os movimentos sociais ficam responsáveis por fortalecer os argumentos trazidos na petição inicial, apresentando memoriais e realizando sustentações orais que permitam expandir a cognição do Juízo sobre pontos específicos da demanda estrutural, além de trazer diferentes pontos de vista existentes na sociedade acerca das soluções necessárias para a transformação social.

Nesse ponto, importante retomar a ideia de estruturas de oportunidades legais, especialmente em sua dimensão da presença de aliados do movimento social. Os partidos políticos e os movimentos sociais atuam como aliados nas ADPFs estruturais, para atingir os objetivos do movimento. Sobre a importância dos *amici curiae* em uma estratégia que considera as oportunidades legais, Andersen (2004, p. 11) afirma:

A presença de aliados e/ou oponentes também é um aspecto da estrutura de oportunidades jurídicas. [...] Eles também podem apresentar manifestações como *amici curiae* (amigos da corte). Essas manifestações podem sinalizar a importância do caso em análise, fornecer argumentos jurídicos complementares e adicionar credibilidade às alegações feitas pelas partes (tradução nossa).

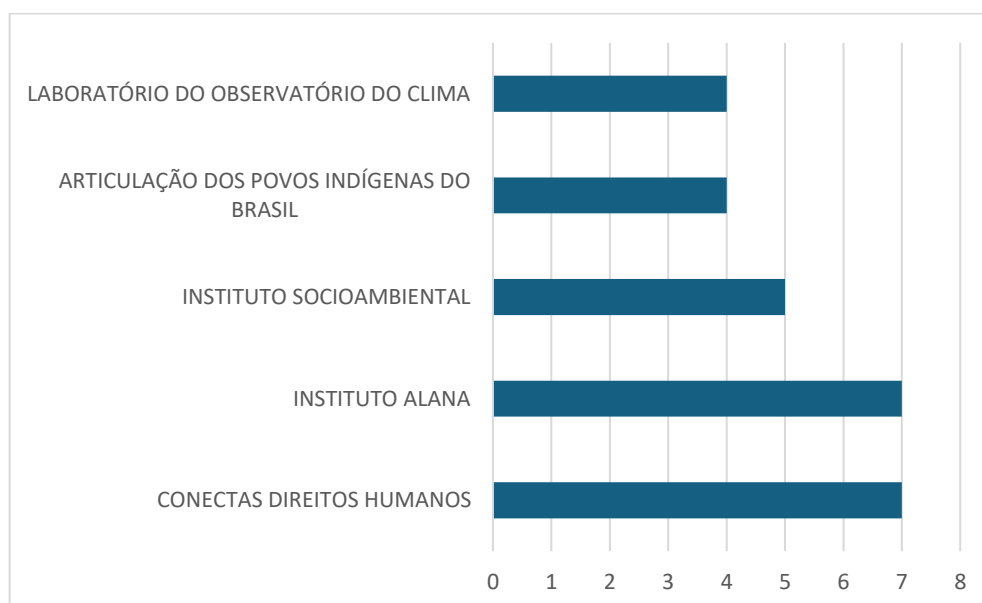
Essa hipótese se fortalece quando se considera que grande parte dos movimentos sociais que aderem à estratégia de litigância a partir das ADPFs estruturais são movimentos neossocialistas, ligados às pautas redistributiva e da terra, além de movimentos identitários, ligados a demandas pós-materiais. Enquanto os primeiros são tributários da organização hierarquizada trazida pelo socialismo, que vê nos partidos parte importante do ativismo, os segundos, que nasceram como coletivos, têm se voltado cada vez mais a uma atuação em

diálogo com partidos políticos e entes do estado para avançar suas agendas e se consolidar como forças políticas.

A segunda hipótese trazida é a de que a intervenção como *amicus curiae*, por sua própria natureza – assim como as audiências públicas –, permite que os movimentos sociais utilizem o STF como *fórum de protestos*. Com efeito, quando se compreende que o *amicus curiae* tem a função de “legitimar e pluralizar a jurisdição constitucional, por meio da máxima consideração de valores e pontos de vista sociais” (Ferreira, 2017, p. 24), a Corte constitucional então assume um papel de arena no qual os movimentos sociais comunicam e defendem sua agenda política e jurídica. Essa abertura da Corte para um uso político de certos instrumentos de participação social dá maior legitimidade democrática às suas decisões, especialmente porque as partes e o juízo terão ciência das diversas reivindicações sociais que permeiam a questão jurídica em discussão, podendo melhor responder a essas demandas ao pensar o plano de ação e a forma de monitoramento da decisão estrutural.

Seguindo na análise quantitativa proposta, verifica-se que as organizações dos movimentos sociais mais atuantes nas ADPFs estruturais listadas pelo NUPEC são a Conectas Direitos Humanos e o Instituto Alana, cada uma delas com sete pedidos de ingresso, seguidas pelo Instituto Socioambiental (5 pedidos), a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (4 pedidos) e o Laboratório do Observatório do Clima (4 pedidos) (gráfico 2).

Gráfico 2: Números de pedidos de ingresso como *amicus curiae* por instituição.



Fonte: Elaborado por Amanda Pilon Barsoumian, a partir de compilação de dados decorrente do método de pesquisa empírico utilizado.

Todas elas são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que trabalham na defesa dos direitos humanos e possuem como principal característica a criação de redes de ativismo para a ação coletiva. Por seus objetos de atuação amplos, algumas delas conseguem navegar por diversos movimentos sociais, auxiliando outros atores menos institucionalizados a se organizarem em rede e realizarem uma litigância estratégica de suas demandas. São organizações que investem no modelo dos movimentos sociais para a luta por direitos, uma vez que possuem os atributos que caracterizam esse modo de organização: (i) forma de ação coletiva em rede; (ii) atitude de oposição/confronto; (iii) objetivo comum; (iv) solidariedade; e (v) ação sustentada ao longo do tempo. Essa forma de atuação as fortalece e as conecta umas com as outras, com a finalidade de ver avançar suas agendas de transformação social.

É o caso, por exemplo, da *Conectas Direitos Humanos*, que tem como escopo a “luta pela igualdade de direitos [...] a partir de um olhar do Sul Global” (Conectas, 2025), intervindo em ADPFs com temas diversos, desde o sistema prisional brasileiro (ADPF 347) até a pauta socioambiental (ADPFs 743, 746 e 760). Essa atuação tão ampla é possibilitada, entre outros fatores, pela equipe qualificada de especialistas que compõem a *Conectas Direitos Humanos*, formada por advogados, sociólogos, comunicadores, gestores e profissionais de relações internacionais. Essa ampla habilitação dos ativistas de direitos humanos lhes permite realizar uma intervenção qualificada em ações estruturais, visando a apresentação de soluções jurídicas adequadas aos casos.

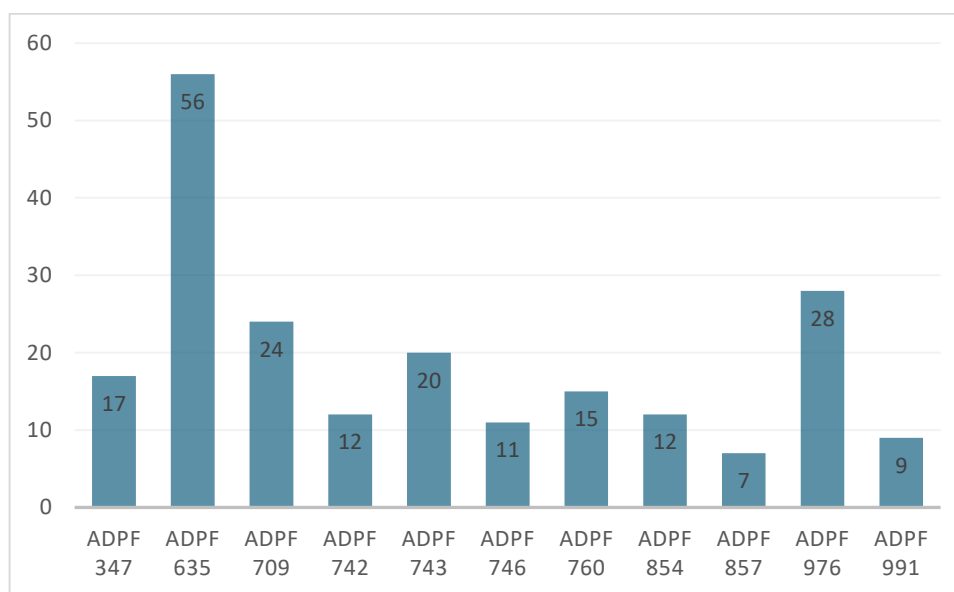
Ademais, a proeminência de algumas organizações em detrimento de outras nos litígios estruturais é fruto do efeito constitutivo dos Tribunais constitucionais sobre os movimentos, especialmente em sua dimensão participatória, abrindo os procedimentos judiciais e a elaboração da política pública para a participação de diversos atores governamentais e não governamentais, principalmente aqueles mais preparados para a litigância estratégica perante as Cortes. Essa abertura, segundo Rodriguez-Garavito (2011, p. 1685), aprofunda a legitimidade da deliberação democrática e qualifica o impacto das intervenções da Corte constitucional sobre as questões sociais colocadas para sua apreciação.

Ao se partir para uma análise mais detida para cada uma das ADPFs analisadas, é possível verificar que a ADPF com maior número de pedidos de ingresso (consideradas todas as categorias de solicitantes) foi a ADPF 635 (56 pedidos), seguida pela ADPF 976 (28 pedidos) e ADPF 709 (24 pedidos)⁷² (gráfico 3).

⁷² Consideramos cada instituição ou pessoa física solicitante como um pedido de ingresso, ainda que, em alguns casos, as instituições tenham realizado o pedido de ingresso conjuntamente (uma petição para várias instituições).

Nota-se que as três ADPFs com mais intervenções de *amici curiae* foram também as únicas dentre as estudadas que contaram com mais de um instrumento de participação social (as ADPFs n. 635 e n. 976 tiveram audiências públicas, enquanto a ADPF 709 contou com uma sala de situação). Assim, a participação social é um elemento propulsor de mais participação social, já que as instituições que intervêm no processo percebem o Tribunal constitucional como um local de disputa e buscam acompanhar mais de perto e influenciar suas decisões.

Gráfico 3: Número de pedidos de ingresso como *amicus curiae* por ADPF estrutural.



Fonte: Elaborado por Amanda Pilon Barsoumian, a partir de compilação de dados decorrente do método de pesquisa empírico utilizado.

O grande número de intervenções de *amicis curiae* na ADPF 635, à primeira vista, contrasta com o caráter local da questão tratada na arguição, ou seja, as falhas estruturais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. É possível, contudo, compreender essa mobilização a partir de duas hipóteses.

A primeira consiste numa hipótese de ordem processual. Ao se considerar a eficácia *erga omnes* e o caráter vinculante das decisões dadas em sede de arguição de descumprimento, presume-se que a decisão dada na ADPF 635 servirá como “diretriz segura para o juízo sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de atos de teor idêntico” (Mendes, 2008, p. 11), ainda que editados por outros entes da federação. Assim, alguns pedidos de ingresso de *amicis curiae* improváveis no caso concreto, como a Comissão Permanente de Segurança Pública do Senado

Federal ou o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, podem ser melhor compreendidos se consideradas as potencialidades de uma decisão em ADPF.

A segunda hipótese explicativa surge a partir da forma pela qual os movimentos sociais e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) se organizaram estrategicamente para maximizar as chances de sucesso da ADPF. Nesse ponto, ressalta-se que 46% dos *amicis curiae* da ADPF 635 foram movimentos sociais, seguidos pelos órgãos públicos (20%), pelas entidades de classe profissional ou econômica (25%), pelos partidos políticos (5%) e pelos sindicatos (4%).

Carla Osmo e Fabiola Fanti (2021), em artigo acerca da mobilização do direito na ADPF das Favelas, relatam que a ADPF 635 foi proposta pelo PSB, representado pelo professor de direito constitucional da UFRJ, Daniel Sarmiento, com o auxílio da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Em que pese não tenha havido consulta ou participação dos movimentos sociais na elaboração da petição inicial, a parte autora manteve contato com os movimentos desde antes do seu protocolo, além de estabelecer uma “grande coalizão de organizações, movimentos e coletivos” (Osmo *et al.*, 2021, p. 2122) que começou a atuar de forma coordenada, com decisões partilhadas entre a parte autora e os *amicis*. Segundo Osmo e Fanti (2021, p. 2122), “os *amici curiae* passam a atuar quase que como co-autores da ação”. Diante disso, os movimentos sociais puderam estabelecer uma narrativa mais forte das violações, mostrando diversas facetas da violência de estado nos territórios de favela ⁷³. Ademais, o partido político autor demonstrou deferência aos saberes específicos de cada entidade, movimento e grupo ao incentivar a sua participação como *amicus curiae* (Osmo *et al.*, 2021, p. 2.122).

Ainda na mesma chave, a coordenação de esforços entre autores da ADPF estrutural e os *amicis curiae* ficou evidente na ADPF 760. Constam como autores apenas partidos políticos, mas a novidade está no fato de que, já na petição inicial, dez organizações do movimento social constam como colaboradoras dos partidos políticos, solicitando, desde logo, o seu ingresso como *amicis curiae*. A “divisão de tarefas” entre partidos políticos e o movimento social é evidente, já que, desde a petição inicial, atuam como colaboradores e solicitam atuar desse modo durante todo o curso da arguição. Ressalta-se, contudo, que há uma certa hierarquização

⁷³ Algumas intervenções, estavam mais centradas no genocídio do povo negro das favelas e no racismo estrutural (p. ex. EDUCAFRO), outras, nas violações de direitos fundamentais de crianças e adolescentes (p. ex. Instituto Alana) e, outras, ainda, na necessidade de dar cumprimento à sentença da Corte IDH no caso Favela Nova Brasília (p. ex. CEJIL).

processual entre os autores e os *amicis*, já que apenas aqueles poderão emendar a inicial para incluir ou modificar os pedidos, ou interpor recursos para discutir o mérito ⁷⁴.

A partir da análise qualitativa e quantitativa dos *amicis curiae* nas ADPFs estruturais, é possível concluir, portanto, que: (i) a intervenção como *amicus curiae* tem sido compreendida pelos movimentos sociais como uma forma estratégica de acesso à Corte constitucional, já como parte de seu repertório de interação; (ii) os movimentos sociais compreendem a intervenção como *amicus curiae* como mais vantajosa do que o ajuizamento direto de ADPFs estruturais, seja em razão do estabelecimento de uma “divisão de tarefas” estratégica com os partidos políticos, seja por perceberem que esse instrumento possibilita o uso da Corte constitucional como *fórum de protestos*; e (iii) a participação social é um elemento propulsor de mais participação social, já que os movimentos sociais percebem o Tribunal constitucional como um local de disputa.

3.2.2.2 Fase pós-decisional: planos de ação e monitoramento da decisão estrutural

Para compreender como ocorre a participação social dos movimentos sociais na fase pós-decisional, “marcada pela elaboração do plano de ação e pelo monitoramento de sua implementação” (Casimiro, 2024, p. 254), esta pesquisa analisa as decisões das onze ADPFs estruturais listadas pelo NUPEC, com foco nas determinações realizadas ao Poder Público. O estudo se divide em dois tempos: primeiro, se e como essas decisões preveem a participação social na elaboração do plano de ação para a superação da falha estrutural; em seguida, o foco é o momento de se monitorar a implementação do plano de ação.

Nesse ponto, a pesquisa encontrou mais uma limitação, decorrente do fato de as ADPFs estruturais analisadas ainda estarem em curso. Em muitos casos, ainda não há planos de ação homologados pela Corte constitucional, motivo pelo qual o estudo centrou-se nos acórdãos e nas medidas cautelares referendadas pelo plenário do STF até 9-6-2025, os quais determinam a realização dos planos de ação e dão as primeiras diretrizes ao seu monitoramento. Ainda, nos casos em que os planos de ação já foram homologados (ADPFs 347 e 635), foram analisados os acórdãos de homologação.

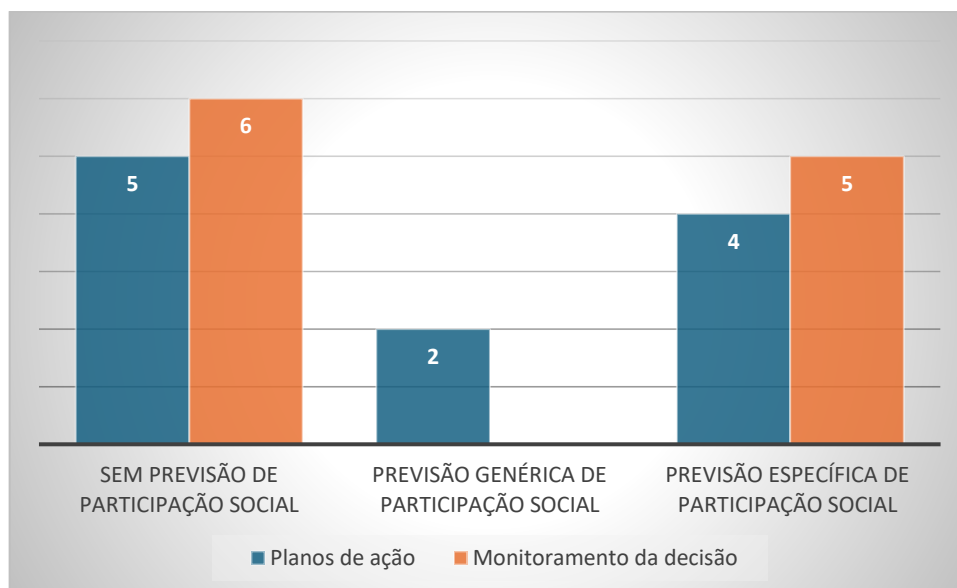
Para permitir a comparação, as decisões foram divididas em três categorias: (i) decisões *sem previsão de participação social*, as quais não apresentam qualquer referência à necessidade

⁷⁴ Nos termos do art. 138, § 1º, do CPC/2015, os *amicis curiae* apenas podem opor embargos de declaração contra as decisões do STF em ADPF.

de atuação dos movimentos sociais ou da sociedade civil na elaboração ou avaliação do plano de ação proposto, ou no monitoramento da implementação ou controle social desse plano; (ii) decisões com *previsões genéricas de participação social*, citando apenas a observância de “diálogo” com a sociedade civil, “debate público” ou previsão de “instrumentos de participação social”, sem estabelecer qualquer diretriz para o Poder Público nesse quesito; e (iii) decisões com *previsões específicas de participação social*, as quais apresentam diretrizes mínimas acerca do modo de participação (instrumentos, abrangência) ou das pessoas e instituições que devem participar nas fases de elaboração e/ou monitoramento do plano de ação.

Os resultados da análise são apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 4: Previsão de participação social nas decisões das ADPFs estruturais.



Fonte: Elaborado por Amanda Pilon Barsoumian, a partir de compilação de dados decorrente do método de pesquisa empírico utilizado.

A maior parte dos provimentos em ADPFs estruturais analisados prevê a necessidade de participação social no momento da elaboração do plano de ação pelo Poder Público, seja de forma genérica ou específica (gráfico 4-6 de 11 arguições). Essa participação pode se dar em três modalidades: consulta prévia (ADPF 347), colaboração com o Poder Público (ADPFs 709, 742, 976) ou avaliação posterior do plano apresentado (ADPF 635).

No que tange às previsões específicas de participação social na fase de elaboração do plano, verificou-se que estavam presentes em quatro decisões (gráfico 4), destacando-se a

medida cautelar na ADPF 635, que prevê a criação de “um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça” (Brasil, 2022, p. 5). Esse grupo recebeu a atribuição de “assessorar o Tribunal na avaliação do plano a ser apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e, bem assim, propor soluções e ajustes que, eventualmente, se façam necessários” (Brasil 2022, p. 68). O Min. Rel. Edson Fachin previu em seu voto que esse grupo de trabalho seria formado

por representantes do STF, **pesquisadores e pesquisadoras**, representantes das polícias e de **entidades da sociedade civil**, a serem, oportunamente designadas pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte (Brasil, 2022, p. 68; grifos nossos).

O grupo de trabalho foi criado em 21-12-2022, pela Portaria CNJ n. 422/2022, que prevê a participação, dentre outros, de especialistas antropólogos e sociólogos, representantes de organizações de direitos humanos e de associações de moradores de favelas. A fim de organizar os trabalhos do grupo, seus membros foram divididos em três subgrupos: o primeiro formado por representantes da sociedade civil, o segundo formado por atores do sistema de justiça e o terceiro, por organismos policiais (França *et al.*, 2025, p. 49). O subgrupo formado por representantes da sociedade civil foi o único que realizou sugestões de aprimoramento do plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro no sentido de ampliar a participação social na formulação, na implementação e na fiscalização da política. Sugeriu-se, inclusive, a criação de uma “Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial” a ser abrigada pelo CNJ e constituída por maioria de membros de movimentos de favela, do movimento negro, dos movimentos de familiares das vítimas de violência do Estado e de especialistas, a qual funcionaria como uma instância de participação perene dos movimentos sociais na política de segurança pública do Estado (Brasil, 2025, p. 58). A sugestão foi acatada em parte pelo Plenário do STF.

Por outro lado, ao prever o momento de monitoramento da implementação do plano, a maior parte das decisões não traz qualquer previsão de participação social (gráfico 4 – 6 de 11 arguições), uma omissão pode decorrer de diversos fatores. Considerando, no entanto, o recorte desta pesquisa, destacam-se: (i) o diferimento para análise futura e abertura ao diálogo entre as partes; e (ii) a desconfiança com a participação social nessa fase processual.

Considerando que a fase pós-decisional em uma ação estrutural implica na retenção da jurisdição pelo STF, tanto para a homologação do plano de ação, como para o monitoramento de sua implementação (Casimiro, 2024, p. 254), é possível que, no momento do provimento

estrutural, a Corte ainda não queira apresentar diretrizes muito claras para monitorar o plano, visando não engessar a ação do Poder Público e privilegiar o diálogo. Ao prever a participação social na elaboração do plano, o STF espera que as partes e os movimentos sociais construam juntos a maneira de monitorar sua implementação, permitindo que eles apresentem soluções participativas mais adequadas ao caso concreto. E se não o fizerem a contento ou se houver discordância entre as partes acerca do modo de monitoramento do plano, à Corte ainda estará reservada a possibilidade de emitir novas decisões estabelecendo a participação social também nessa última fase do processo estrutural.

Nesse sentido, relevante exemplificar com o voto do Min. Rel. André Mendonça, no julgamento conjunto das ADPFs 743, 746 e 857, que entendeu pela improcedência dos pedidos de instalação de uma Sala de Situação e de uma comissão de especialistas, que poderiam permitir a participação social na elaboração e no monitoramento do plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia. Nesse ponto, o Ministro afirma que “os pedidos deduzidos nos itens acima relacionados poderão ter sua razoabilidade melhor aferida nessa fase pós-decisional, por ocasião da própria elaboração dos planos respectivos” (Brasil, 2024, p. 138). Com isso, o STF posterga a análise do cabimento de instrumentos de participação social na fase de monitoramento e, ao mesmo tempo, indica ao Poder Público a vontade da Corte de que essa participação conste de algum modo no plano a ser apresentado.

Outro exemplo é a já citada ADPF 635, que nada previu sobre o monitoramento da decisão quando do deferimento da medida cautelar determinando a elaboração do plano de redução da letalidade policial. Em acórdão de homologação parcial do plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, contudo, o STF determinou que a fiscalização da implementação do plano será realizada por Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, com caráter consultivo, “garantida a participação democrática de representantes da sociedade civil”, além de prever a este Grupo a obrigação de realizar, a cada seis meses, “reunião pública e aberta” para coletar dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas no cumprimento da decisão (Brasil, 2025, p. 22).

A ausência de previsão de participação social no monitoramento da implementação do plano de ação, em um primeiro momento, não significa, necessariamente, que o STF entende esta participação como desvantajosa ou desnecessária, mas pode indicar um “voto de confiança” no diálogo entre as partes para a construção de instrumentos de participação, sem a necessidade de intervenção direta do STF.

Por outro lado, também é possível vislumbrar em algumas decisões que a Corte constitucional ainda vê com desconfiança os instrumentos de participação social, compreendendo-os como potencialmente dilatórios de uma solução para problemas urgentes. Como exemplo, na ADPF 347, o Min. redator do acórdão, Luís Roberto Barroso, fez constar expressamente, inclusive da parte dispositiva do acórdão, que o diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil acerca do plano nacional e dos planos estaduais a serem elaborados para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional ocorrerá com a ressalva de “não alongar excessivamente o feito” (Brasil, 2023, p. 8). Essa preocupação, contudo, não está embasada em qualquer experiência concreta, além de desconsiderar que a demora na solução dos problemas estruturais já está posta e não decorre da ação dos movimentos sociais, mas da omissão sistêmica dos Poderes Públicos. Por outro lado, a participação social em todas as fases do processo estrutural pode levar a soluções mais sólidas e duradouras ao longo do tempo, diante da previsibilidade e da compreensão da população acerca dos processos de tomada de decisão sobre políticas públicas.

Ainda, para além da participação direta dos movimentos sociais em grupos de trabalho, salas de situação ou comitês de especialistas, a participação social no monitoramento também pode ser prevista através da garantia ao direito à informação, com a publicidade e transparência dos dados de monitoramento das decisões. Nesse sentido foi a decisão na ADPF 760, que além de prever a participação social na elaboração do plano de fortalecimento institucional do IBAMA, ICMBio e FUNAI, também determinou que a União e as entidades federais elaborem um *site* para exibir relatórios mensais sobre o cumprimento do plano. Nesse ponto, o acórdão ressalta que esse é um modo de “garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira”, além de “franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica” (Brasil, 2024, p. 9-10).

Contudo, ressalta-se que apenas a criação de um site com informações sobre o cumprimento da decisão não basta para promover a participação democrática e efetiva da sociedade no monitoramento da decisão. É necessário prever a possibilidade de diálogo com os membros da comunidade afetada pela decisão e especialistas, estabelecendo, por exemplo, canais de denúncias e reclamações nessas páginas eletrônicas, as quais devem ser monitoradas por órgãos autônomos e, se necessário, levadas ao conhecimento da Corte por meio de informes sobre descumprimentos da decisão. Do contrário, haverá apenas uma “transparência ilusória” (Casimiro, 2024, p. 316) e uma participação de “faz de conta”.

Conforme já ressaltado neste trabalho, os provimentos estruturais emitidos pelo Tribunal constitucional podem exercer sobre os movimentos sociais tanto um papel de apoio às

demandas sociais criando oportunidades para se mobilizarem em torno da causa, como podem adotar uma postura de constrangimento sobre as escolhas dos movimentos, desincentivando a litigância diante das escassas oportunidades legais (McCann, 2010, p. 186). Assim, prever a participação social no momento de se monitorar a implementação da decisão estrutural é essencial para se perpetuar o apoio encontrado pelos movimentos durante a elaboração do plano, abrindo a possibilidade de participação na esfera pública e nas instâncias de decisão. Do contrário, os movimentos podem ser desincentivados à participação institucional diante de instrumentos pouco efetivos ou apenas ilusórios.

CONCLUSÃO

O percurso de pesquisa aqui apresentado pretendeu demonstrar como os movimentos sociais se relacionam com o STF e o consideram como um espaço de luta com a finalidade de fazer avançar agendas de contestação legítimas. O Estado Democrático de Direito se renova a cada reivindicação de concretização de direitos fundamentais, de modo que a demanda é tão importante quanto o provimento.

Nesse sentido, verifica-se uma transformação dos movimentos sociais desde o século XIX até a atualidade, já que deixaram a terra firme como meros partícipes da política encabeçada pelos partidos para alçarem voos mais altos na condução da luta política com base em lógicas e estratégias próprias. A política de rua se expandiu no último quarto do século XX e adentrou as instituições do Estado, inclusive o Tribunal constitucional, neste início do século XXI, através de demandas com grande participação de movimentos sociais. Nesse ponto, constata-se que algumas funções antes exercidas apenas pelos partidos políticos foram compartilhadas com os movimentos sociais, os quais, por sua vez, têm novamente se aliado à política institucional, mas agora em rede (e não por subordinação) e sem perder sua característica contestadora.

São características dos novos movimentos sociais que ganharam protagonismo no Norte global no último quarto do século XX: (i) movimentos formados, principalmente, pela “nova classe média”; (ii) apresentação de demandas pós-materiais e simbólicas; (iii) centralidade das noções de direito e cidadania; (iv) ocupação do espaço político não institucional; e (v) adoção de valores como autonomia e identidade, com destaque para a descentralização e a autodeterminação dentro do movimento.

Por sua vez, os novos movimentos sociais do Sul global possuem algumas particularidades que mereceram destaque ao longo da pesquisa: (i) movimentos formados em razão da desmontagem neoliberal das garantias de direitos básicos e intensa precarização das condições de vida; (ii) recortes temáticos que ressaltam as vulnerabilidades e suas intersecções; (iii) predominância de movimentos locais, formados por populações vulnerabilizadas que possuem nos espaços de política não institucional sua única possibilidade de fala.

Para compreender esse novo paradigma da ação política, foram apresentadas teorias sociológicas de grande valor explicativo, que nos permitiram conceituar os movimentos sociais como redes informais de organizações e indivíduos que adotam a ação coletiva conflituosa em prol de um objetivo comum e estão ligados por vínculos de solidariedade, os quais se sustentam ao longo do tempo na forma de identidade coletiva. Assim, nas democracias liberais atuais, os

movimentos sociais podem concorrer ou até colaborar com os partidos políticos no exercício de algumas de suas funções complementares, mas não se pode cogitar substituí-los em suas funções primordiais e procedimental. Os partidos políticos e os movimentos sociais exercem papéis diversos na sociedade atual, estabelecendo conexões fortes em alguns casos e distanciamentos importantes em outros, o que impacta na análise de suas relações.

A história recente da democracia brasileira é marcada tanto pela atuação dos partidos políticos, que não foram totalmente extintos nem mesmo no período da Ditadura Militar de 1964, como dos movimentos sociais, que resistiram à opressão dos anos de chumbo e tiveram papel de protagonistas na Assembleia Nacional Constituinte, forjando direitos e garantias fundamentais que, agora, devem reivindicar.

Nesse sentido, as ADPFs têm demonstrado, tanto por sua estrutura constitucional e legal, como pelos usos que se têm feito dela na prática, uma grande potencialidade para levar ao conhecimento do STF realidades complexas e geradoras de violações graves e sistemáticas de direitos fundamentais, as quais, muitas vezes, induzem a organização de movimentos sociais fortes e articulados.

Por sua vez, os processos estruturais que aterrissaram na Corte constitucional brasileira em 2015 e aqui têm feito próspera morada, responderam a características importantes das falhas estruturais do Estado na proteção de direitos fundamentais, como a causalidade complexa, a prospectividade e a policentria. Seu caráter experimentalista permitiu que o STF avançasse soluções cada vez mais específicas para cada caso concreto, considerando as vulnerabilidades da população afetada e os níveis de urgência na tomada de decisões. As objeções à constitucionalidade dos processos estruturais, por sua vez, são desfeitas por uma leitura do texto constitucional que considere a dinamicidade da separação dos poderes e a abrangência das funções do Tribunal constitucional na guarda da Constituição.

Mas, para além das leituras estritamente constitucional ou processual das arguições estruturais, aqui se pretendeu apresentar uma leitura construtivista, com o deslocamento do foco da análise para a demanda, compreendendo o direito como uma prática cultural discursiva de caráter aberto e dinâmico. Para isso, a análise das interações entre STF e movimentos não se deu com base no estudo exclusivo dos dispositivos legais ou constitucionais que preveem as ADPFs estruturais de forma abstrata, ou na jurisprudência sobre o tema. O foco na demanda exigiu uma seleção de conceitos e de amostras para a pesquisa empírica que permitissem compreender como os movimentos sociais demandam o Tribunal constitucional e como este, por sua vez, recebe e processa essas demandas, apresentando respostas que geram efeitos na própria organização dos movimentos.

Nesse sentido, a ideia de estruturas de oportunidades legais busca compreender como os fatores institucionais e sociojurídicos determinam a ação coletiva dos movimentos, a partir das dimensões do acesso à estrutura institucional formal, da configuração de poder, da disponibilidade de aliados e dos enquadramentos cultural e jurídico. Já o conceito de cortes como *fóruns de protestos* é essencial para se compreender como os movimentos sociais, muitas vezes, utilizam as Cortes constitucionais visando não apenas a pacificação social ou um provimento jurisdicional favorável, mas, primordialmente, avançar sua agenda de confronto com as autoridades, desenvolvendo repertórios a partir de ações judiciais. Por fim, o estudo dos efeitos constitutivos do Tribunal Constitucional sobre os movimentos sociais permite compreender como essa demanda dos movimentos sociais retorna para eles em forma de incentivos ou desincentivos para a mobilização do direito.

A demanda dos movimentos sociais, portanto, constrói o direito, assim como o direito constrói os movimentos sociais, em uma relação que não é apenas evolutiva ou positiva, mas segue uma lógica baseada no contexto da luta política. A relevância do estudo dessa relação entre movimentos sociais e STF está justamente na identificação de tendências e de possibilidades de aprimoramento da participação social, a fim de que a democracia liberal, em sua conjugação com a democracia social, se revele cada vez mais responsiva às demandas sociais, dentro dos limites da Constituição Federal e dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *In: Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, set.-dez. 2011, p. 52-84.
- ALFANO, Bruno. Genial/Quaest: Câmara se diz mais de direita do que de centro e de esquerda. **O Globo**. Rio de Janeiro, jul. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2025/07/genialquaest-camara-se-diz-mais-de-direita-do-que-de-centro-e-de-esquerda.ghml>. Acesso em: 20 out. 2025.
- ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *In: Lua Nova*, São Paulo, 76, p. 49-86, 2009.
- ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *In: Sociologia & Antropologia*, v. 02, p. 21-41, 2012.
- ALONSO, Angela. **Treze: a política de rua de Lula a Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.
- ANDERSEN, Ellen A. **Out of the closets and into the Courts: legal opportunity structure and gay rights litigation**. The University of Michigan Press, 2004.
- BAGNI, Silvia; NICOLINI, Matteo. **Defining comparative constitutional justice**. Haia: Eleven International Publishing, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022 (*ebook*).
- BARSOUMIAN, Amanda P. A interamericanização dos movimentos sociais. *In: Revista de direito constitucional e internacional*, ano 33, v. 148, mar.-abr. 2025, p. 165-182.
- BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Galiás de Souza. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *In: Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 30, jan.-mar. 2000, p. 69-77.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BODART, Cristiano das Neves. **Atuação dos partidos políticos e dos movimentos sociais na construção e manutenção de um espaço institucionalizado de participação social**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Lei n. 9.882/1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 894**. Rel. Min. Néri da Silveira. Tribunal Pleno. Brasília, 1993.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1803**. Rel. Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Brasília, 1998.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2054**. Rel. Min. Ilmar Galvão. Rel. p/acórdão Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Brasília, 2003.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2231**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3153**. Rel. Min. Celso de Mello. Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Brasília, 2004.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3702**. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Brasília, 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6327**. Referendo de medida cautelar. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 54**. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Brasília, 2012.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 101**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, 2009.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 167**. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Brasília, 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 307**. Referendo de medida cautelar. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Brasília, 2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 322**. Agravo Regimental. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Brasília, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 324**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 347**. Medida Cautelar. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Brasília, 2015.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 347**. Rel. Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 347**. Homologação. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 388**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, 2016.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 451**. Agravo regimental. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 485**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 500**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 527**. Medida Cautelar. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Decisão monocrática. Brasília, 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 635**. Referendo em Medida Incidental. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 635**. Embargos de Declaração em Medida Cautelar. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 635**. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 673**. Agravo regimental. Rel. Min. Luiz Fux. Redator do acórdão Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 709**. Referendo em Medida Cautelar. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 742**. Medida Cautelar. Rel. Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 760**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão Ministro André Mendonça. Tribunal Pleno. Brasília, 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 939**. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Brasília, 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 976**. Referendo em Medida Cautelar. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 991**. Referendo em Medida Cautelar. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Brasília, 2023.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *In: Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 17, p. 17-68, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4353>. Acesso em: 17 out. 2025.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Democracia constitucional e populismos na América Latina**: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. São Paulo: Contracorrente, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria n. 422 de 21/12/2022. Brasília, 2022.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. O constitucionalismo brasileiro como do constitucionalismo latino-americano contemporâneo: algumas reflexões sobre os últimos 40 anos. **Revista DIREITO UFMS**, Campo Grande, MS, v. 4, n. 1, p. 209-229, jan.-jun. 2018.

DAHL, Robert. La Democracia. *In: POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, n. 10, dez. 2004, p. 11-55.

DEAN, Jodi. **Multidões e partidos**. Trad. Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2022.

DUARTE, Adriano Luiz; MEKSENAS, Paulo. História e movimentos sociais: possibilidades e impasses na constituição do campo do conhecimento. *In: Diálogos*, DHI/PPH/UEM, v. 12, n. 1, p. 119-139, 2008.

ENGSTROM, Par; LOW, Peter. Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. *In: ENGSTROM, Par (org.). The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*. Palgrave Macmillan, 2019, p. 23-58.

EPP, Charles R. **The rights revolution: lawyers, activists, and Supreme Courts in comparative perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Supreme Court. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 347 U.S. 483 (1954).

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Supreme Court. **Brown v. Board of Education of Topeka**, 349 U.S. 294 (1955).

e

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. US Supreme Court. **Plessy v. Ferguson**, 163 U.S. 537 (1896).

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. *In: Revista Estudos Institucionais*, v. 4, 1, 2018, p. 211-246.

FANTI, Fabiola. Movimentos sociais, direito e Poder Judiciário: um encontro teórico. *In: Sociologia política das instituições judiciais*. Fabiano Engelmann (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

FANTI, Fabiola; OSMO, Carla. ADPF das favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo. *In: Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2021, p. 2.102-2.146.

FERREIRA, Gabriela Brito; PINHEIRO, Victor Sales. A ideia do novo constitucionalismo latino-americano e a posição brasileira. *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*. Belém, v. 5, n. 2, jul-dez., 2019, p. 1-18.

FERREIRA, Ruth Vasconcelos Lopes. Movimentos sociais e partidos políticos. *In: Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 3, nov. 1994, p. 166-176.

FISS, Owen. Models of adjudication. *In: Caderno Direito GV*, v. 1, n. 8, 2005, p. 1-28.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz, 2014, p. 311-344.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *In: Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, maio-ago, 2011.

GREENPEACE. **Greenpeace no mundo**, 2022. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GUIMARÃES, Jader Ferreira; BORGES, Camilla Martins Frizzera. A legitimidade ativa popular para propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental: o veto ao art. 2º, II, da Lei 9.882/1999. *In: Revista de Processo*, v. 170, 2009, abr. 2009, p. 27-57.

HOBBSAWN, Eric. **Os trabalhadores: estudos sobre a história do operariado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

INFORME LATINOBARÓMETRO. **Corporación Latinobarómetro**. 2021. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 27 dez. 2024.

INFORME LATINOBARÓMETRO. **Corporación Latinobarómetro**. 2023. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 27 dez. 2024.

JOSÉ, Caio J. G. Reinventar o acesso à justiça em tempos de transição paradigmática: notas sobre o papel da Defensoria Pública de São Paulo e dos novos movimentos sociais na descolonização da justiça no Brasil. *In: O Direito Alternativo*, v. 2, n. 1, jun. 2013, p. 64-85.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada (1992). São Paulo: Ática, 2014.

LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Trad. Ulisses Levy Silvério dos Reis e Rafael Lamera Giesta Cabral. *In: REJUR – Revista Jurídica da UFERSA*. Mossoró, v. 4, n. 7, jan.-jun. 2020, p. 17-71.

LOBEL, Jules. Courts as forums for protest. *In: UCLA Law Review*, v. 52, n. 1, 2004, p. 477-561.

LUNA, Juan Pablo; ALTMAN, David. Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53 (2), 2011, p. 1-28.

MACIEL, David. Marx e a Comuna de Paris. *In: História Revista*, v. 16, n. 2, Goiânia: Programa de Pós-Graduação em História/UFG, jul.-dez. 2011, p. 151-175.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da Campanha da Lei Maria da Penha. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 26, n. 77, out. 2011, p. 97-111.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. **Building democratic institutions**: party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *In: Análise Social*, v. XXXVIII (167), 2003, p. 277-293.

MAIR, Peter; VAN BIEZEN, Ingrid. Party membership in twenty European democracies, 1980–2000. *In: Party Politics*, v. 7, n. 1, 2021, p. 5-21.

MCCANN, Michel W. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos “usuários”. *In: Revista da EMARF*, Cadernos Temáticos, Rio de Janeiro, dez. 2010, p. 175-196.

MCCANN, Michel W. **Law and social movements**. Nova York: Routledge, 2016.

MENDES, Gilmar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *In: DPU*, n. 20, mar.-abr. 2008, p. 7-46.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduardo Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? *In: Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 1, p. 105-137, jan.-abr. 2022.

OFFE, Claus. New social movements: challenging the boundaries of Institutional Politics. *In: Social Research*, v. 52, n. 4, Winter 1985, p. 817-868.

OLIVEIRA, Marília Silva de. Movimentos sociais em interação com partidos políticos: a experiência do movimento ambientalista com o Partido dos Trabalhadores. *In: Opinião Pública*, Campinas, v. 27, n. 2, maio-ago. 2021, p. 585-622.

OSTROGORSKI, Moisey. **A democracia e os partidos políticos**. Salvador: Escola Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2024.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (org.). **Metodologia jurídica**: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *In: Texas Law Review*, v. 89, 2011, p. 1.669-1.698.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Aristóbol Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. *In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 63-83, abr.-jun. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARTINS, Bruno Sena. (org.) **O pluriverso dos direitos humanos**: a diversidade das lutas pela dignidade. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. A arguição de descumprimento de preceito fundamental e o mandado de injunção: condições de fixação de técnicas estruturantes para o exercício de direitos assegurados constitucionalmente. *In: VALE*, André Rufino do; QUINTAS, Fábio L.; ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**: propostas para a reforma. (Coleção IDP). São Paulo: Almedina, 2022 (*ebook*).

SARMENTO, Daniel. Prefácio. *In: CASIMIRO*, Matheus. **Processo estrutural democrático**: participação, publicidade e justificação. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 15-18.

SARTORI, Giovanni. Democracia. Trad. Chantal Signoria. *In: Revista de Ciência Política*, v. 13, n. 1, y 2, 1991, Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 117-151. Disponível em: <https://teologiyvida.uc.cl/index.php/rcp/article/download/6850/6388/12390>. Acesso em: 27 dez. 2024.

SEQUEIRA, João E. O. A. Estruturas de oportunidade legal dos movimentos anti-barragens no Pará. *In: Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2017, p. 474-506.

- SODRÉ, Marcelo Gomes. **Investigação acerca das tensões e mutações na sociedade contemporânea e o advento dos direitos difusos materiais**. São Paulo, 2022, 421 f. Tese (Livre-docência em Direitos Difusos) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2022.
- STAMMERS, Neil. Movimentos sociais e a construção social dos direitos humanos. Trad. Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes, Leticia Alves Bueno Pereira. *In: Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 3, n. 21, dez. 2018, p. 7-32.
- TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TAVARES, André Ramos. **Tratado da arguição de preceito fundamental** (Lei n. 9.868/99 e Lei n. 9.882/99). São Paulo: Saraiva, 2001.
- TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional brasileiro concretizado**. São Paulo: Método, 2006.
- TAVARES, André Ramos. Justiça constitucional e suas fundamentais funções. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 43, n. 171, jul.-set. 2006, p. 19-47.
- TAVARES, André Ramos. O estado de coisas inconstitucional como técnica de decisão no Supremo Tribunal Federal. *In: Anuario Peruano de Derecho Constitucional*, n. 3, 2023, p. 371-399.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2025 (*ebook*).
- TESSARI, Cláudio. A arguição de descumprimento de preceito fundamental e suas questões polêmicas. *In: Revista de Processo*, v. 298, dez. 2019, p. 295-315.
- TILLY, Charles. **From mobilizations to revolution**. Nove Iorque: Random House, 1978.
- TOURAINÉ, A. Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 17, p. 05-18, jun. 1989.
- URBINATI, Nadia. Uma revolta contra os corpos intermediários. Iamamoto, S.; Rosa, G. (trad.) *In: Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política*, n. 12, 2016, p. 176-200.
- VERONESE, Marília Veríssimo; LACERDA, Luiz Felipe Barboza. O sujeito e o indivíduo na perspectiva de Alain Touraine. *In: Revista Sociologia e Cultura*, Goiânia, v. 14, n. 2, p. 419-426, jul.-dez. 2011.
- ZEMANS, Frances K. Mobilização do direito: a função negligenciada do direito no sistema político. *In: Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2024, p. 1-32.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS
(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)

ABNT NBR 14724: 2024 – Informação e documentação — Trabalhos acadêmicos — Apresentação

ABNT NBR 10520: 2023 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2021 – Informação e documentação – Resumo, resenha e resenha – Apresentação

ABNT NBR 6023: 2018 – Informação e documentação – Referências – elaboração

ABNT NBR 6022:2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação