

AS DISPUTAS POR DIREITOS NO CONTEXTO DE PANDEMIA NO BRASIL E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DE LITÍGIOS ESTRATÉGICOS

Ana Gabriela C. Zanotelli¹

THE DISPUTES OVER RIGHTS IN THE PANDEMIC CONTEXT IN BRAZIL AND THE SOCIAL MOVEMENTS' ROLE IN THE CONSTRUCTION OF STRATEGIC LITIGATION

RESUMO: O artigo pretende discutir o processo de mobilização social e confronto político no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, tendo em vista o processo específico de engajamento da sociedade civil e o protagonismo da arena judícia neste cenário. Entendendo que as demandas voltadas à defesa de grupos vulneráveis no contexto de violações causadas pela pandemia motivam o debate acerca da relação entre a Teoria da Mobilização do Direito (construída a partir do diálogo com a Teoria do Confronto Político) e as teorias críticas do Direito, o presente trabalho buscará elucidar como o Supremo Tribunal Federal serviu como arena de mobilização no contexto da pandemia do novo coronavírus durante seus primeiros meses no Brasil. A finalidade é apreender como vem ocorrendo a construção de performances estratégicas por parte de movimentos sociais nesta arena institucional. Um momento de crise, marcado por violações sistemáticas de direitos urgentes e fundamentais, tem o condão de aprofundar desigualdades históricas, consistindo em uma oportunidade propícia para se pensar sobre os novos contornos de mobilização social em um panorama de realinhamento de demandas gerado pela manifestação de novas (e velhas) violências.

Palavras-chave: mobilização do direito; ação coletiva; pandemia; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The article aims to discuss the process of social mobilization and political confrontation in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil, taking into account the specific process of engagement of civil society and the protagonism of the judicial arena in this scenario. Understanding that the demands aimed at the defence of vulnerable groups in the context of violations caused by the pandemic motivate the debate about the relationship between the Mobilisation of Law Theory (built from the dialogue with the Contentious Politics Theory) and the critical theories of Law, this paper will seek to elucidate how the Brazilian Supreme Court served as an arena of mobilisation in the context of the pandemic of the new coronavirus during its first months in Brazil. The aim is to understand how the construction of strategic performances by social movements has been taking place in this institutional arena. A moment of crisis, marked by systematic violations of urgent and fundamental rights, has the power to deepen historical inequalities, consisting in a propitious opportunity to think about the new contours of social mobilization in a panorama of realignment of demands generated by the manifestation of new (and old) violence.

Keywords: legal mobilization; collective action; pandemic; Supreme Court.

¹ Doutoranda em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Advogada. Atuou como Pesquisadora junto ao Centro de Justiça e Sociedade na FGV Direito - Rio.



1 INTRODUÇÃO

A guerra declarada contra um vírus que se impôs sobre a vida de toda a população mundial a partir de março de 2020 foi responsável por alterar a configuração da vida ao redor do globo e, em tese, atingiu indistintamente todos os seres-humanos, independente de localização geográfica, classe social, gênero ou etnia. Apesar do aparente caráter universal da doença, a crise lançou luz sobre as desigualdades e violações sistemáticas a que grupos vulneráveis são historicamente submetidos. No Brasil, especificamente, a população carcerária, os quilombolas, indígenas, mulheres, população LGBTQI+, população em situação de rua e moradores de favelas e subúrbios foram os que mais sofreram as consequências decorrentes da pandemia. Se a crise sanitária potencializa desigualdades e torna visíveis indivíduos e coletividades tradicionalmente ignorados, as formas de ação coletiva acompanham este novo cenário, adaptando suas performances estratégicas ao novo horizonte de oportunidades, tanto as que se fecham quanto as que se abrem.

De fato, o cenário pandêmico bloqueou ou limitou uma pluralidade de estratégias de contestação, como por exemplo ações diretas de protesto nas ruas e espaços de debate entre grupos e comunidades. Isto decorreu, sobretudo, da limitação do direito de ir e vir, da obrigatoriedade de adoção de medidas de segurança sanitária e da urgência dos direitos violados, o que impossibilitou que se dispusesse do tempo necessário para o desenvolvimento hábil e posterior aprovação de instrumentos normativos e políticas públicas adequadas ao saneamento dos problemas que se impuseram. A via judicial, neste sentido, abriu-se como uma oportunidade viável capaz de, em tese, sanar alguns dos entraves observados neste cenário, ao atrair para si a responsabilidade de gerar soluções e respostas urgentes às demandas levantadas por grupos organizados. O objetivo deste artigo será justamente analisar o processo de construção de estratégias de ação coletiva por parte de atores coletivos - sejam eles movimentos sociais ou organizações da sociedade civil -, a fim de apreender como a arena judicial constituiu-se como um espaço central de confronto político no contexto da pandemia no país.

Para tal, o artigo adota três técnicas de pesquisa qualitativa: revisão bibliográfica sobre os temas centrais trabalhados, análise de jurisprudência extraída do site do Supremo Tribunal Federal e realização de entrevistas exploratórias² com membros de organizações da sociedade civil dedicadas à defesa de Direitos Humanos no Brasil. Pretendo, assim, abordar as relações entre Direito e movimentos sociais durante um período específico de crise a partir tanto de dados objetivos, retirados e reconstituídos por meio da análise de processos judiciais e informativos contidos no site do STF, quanto da própria perspectiva pessoal dos atores inseridos neste processo específico de confronto político. O trabalho, portanto, pretende aprofundar processos e fenômenos empíricos, bem como captar os sentidos que os próprios atores dão a suas práticas na construção de ações coletivas.

A matriz teórica³ sobre a qual fundamenta-se essa discussão traz contribuições tanto da abordagem do *Contentious Politics*, ou Teoria do Confronto Político - com destaque para as perspectivas das oportunidades políticas e legais que se abrem no momento específico de crise (Mcadam; Tilly; Tarrow, 2005; Andersen, 2008) -, quanto das abordagens que se dedicam à análise empírica dos repertórios de mobilização do Direito e dos atores envolvidos neste processo, com destaque para a bibliografia sobre advocacia popular (Junqueira, 2002; Pressburger, 1990, 1992; Carlet, 2010; Luz, 2014). Parte-se da hipótese de que a atuação jurídica de determinados atores exerceu um poder de intervenção na esfera política, trazendo à apreciação do Judiciário questões tidas como populares e contra hegemônicas, que, como tal, foram capazes de evidenciar a porosidade entre a esfera judicial e política no país.

² As entrevistas foram realizadas por ocasião de um trabalho de campo desenvolvido com alunos da Graduação em Direito na FGV Direito Rio, no mês de maio de 2021. Foram realizadas três entrevistas com membros de três organizações da sociedade civil: *Conectas Direitos Humanos*, *Justiça Global* e *Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq)*. Seus nomes serão mantidos em sigilo neste trabalho.

³ A matriz teórica deste trabalho é constituída por trabalhos de autores que propõem o debate em torno da mobilização do direito por movimentos sociais e seus processos de ação coletiva. O trabalho insere-se, assim, em duas agendas de pesquisa que estão intrinsecamente conectadas: a abordagem da *legal mobilization theory*, ou mobilização do direito, e no estudo sobre *cause lawyering*, ou advocacia de causa, ambas vertentes norte-americanas de estudo que vêm sendo, nos últimos anos, recepcionadas pela literatura nacional dedicada às confluências entre direito e sociedade, principalmente nos estudos sobre assessoria jurídica popular no Brasil e América Latina. Estas abordagens são mobilizadas a partir da teoria do confronto político (Mcadam; Tilly; Tarrow, 2005), que fornece as bases para a compreensão analítica das performances e repertórios construídos pelos advogados no contexto de confronto, tendo em vista o crescente processo de judicialização da política e uso da arena judicial por movimentos sociais.

Partindo de tais reflexões, o presente trabalho buscará desenvolver um panorama geral acerca da ocupação da arena judicial, e mais especificamente do Supremo Tribunal Federal, por organizações da sociedade civil e movimentos sociais no contexto da pandemia do novo coronavírus. Para tal, foram selecionados casos paradigmáticos e de caráter estrutural levados à Suprema Corte nos primeiros meses após a decretação de estado de calamidade pública no país, por entende-los como capazes de evidenciar a configuração de redes de defesa de direitos que se formaram durante este período específico de violações de direitos humanos no Brasil. Posteriormente, serão tratadas algumas abordagens centrais que, dentro da Ciência Política, buscam explorar a relação entre movimentos sociais e Direito e a construção de estratégias de ação coletiva a partir da adoção de instrumentos jurídicos por atores coletivos. Posteriormente, o artigo trará uma breve análise acerca da prática da advocacia popular - atividade que alia *práxis* política e crítica teórica ao direito -, a fim de fazer referência à perspectiva crítica que guia os atores envolvidos neste contexto. Busca-se, assim, apreender como o processo de mobilização política do direito no país ocorreu durante um período de crise e abertura de oportunidades específico e quais os atores envolvidos nesta dinâmica de ocupação estratégica do Judiciário.

2 A OCUPAÇÃO DO STF: PERFORMANCES COORDENADAS DE CONTESTAÇÃO COLETIVA

Já em março de 2020, com a chegada do coronavírus ao território brasileiro, o Supremo Tribunal Federal configurou-se como uma das mais importantes arenas de ação coletiva e luta social para grupos e movimentos populares no país. Os casos levados para discussão perante a Suprema Corte no contexto de crise sanitária permitem explorar como a arena Judicial constitui-se como espaço importante para as dinâmicas de ação coletiva no contexto específico do Brasil. Como destaca Boaventura de Sousa Santos (2020), a pandemia ressaltou a normalidade da exceção, e seus efeitos devastadores são ainda mais graves no “espaço-tempo político social e cultural” que ele chama de sul global. Se no “sul da quarentena” tornaram-se visíveis mulheres, trabalhadores informais, moradores de favelas e populações indígenas e tradicionais, bem como as injustiças por eles

experienciadas, os confrontos conduzidos ao Judiciário em forma de demandas judiciais funcionaram como reflexo dos conflitos sócio-políticos historicamente presentes nos demais espaços sociais em disputa.

A dinâmica de mobilização social gerada pela crise pandêmica e pelas disputas dela decorrentes é um ponto que merece destaque. Quando as interações passam a se realizar quase que exclusivamente por meio virtual, as formas de socialização são profundamente alteradas, e, por conseguinte, as estruturas de organização também o são. No caso de comunidades tradicionais, que possuem acesso limitado à internet, o problema torna-se ainda mais grave. Como mencionado pela representante da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq)⁴ em entrevista realizada em maio de 2021, a comunicação entre as diferentes comunidades foi fortemente afetada com a pandemia, uma vez que são poucos os moradores que possuem acesso de qualidade à internet. A repentina impossibilidade de construção de espaços coletivos e trocas pessoais, assim, obrigou que tais comunidades revessem suas dinâmicas de ação e passassem a construir estratégias de forma conjunta com atores que se encontravam já preparados para lidar com os novos desafios que foram impostos pelo contexto pandêmico. A Conaq, como entidade do terceiro setor representante do movimento quilombola foi, assim, ator fundamental na construção de performances jurídicas de confronto em parceria com advogados, em grande parte, vinculados a partidos políticos.

A fim de construir um panorama dos casos envolvendo a ocupação do Supremo por movimentos sociais no contexto de pandemia, e, assim, apreender a dinâmica específica de mobilização do Direito como estratégia política neste cenário, foram consultados tanto o site oficial do Supremo Tribunal Federal (nas seções ‘pesquisa de jurisprudência’ e ‘notícias’)⁵, quanto websites de organizações não governamentais dedicadas à defesa de Direitos Humanos no Brasil, como a *Conectas Direitos Humanos*⁶, *Terra de Direitos*⁷, *Justiça*

⁴ Entrevista realizada de forma remota com uma representante da Conaq no dia 11 de maio de 2021.

⁵ Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>.

⁶ Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.conectas.org/>.

⁷ Terra de Direitos. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/>.

*Global, Conaq*⁸, *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib)*⁹ e o *Observatório Direitos Humanos, Crise e Covid 19*¹⁰ (rede formada por uma pluralidade de organizações e movimentos sociais dedicadas a o monitoramento das violações de Direitos Humanos durante a pandemia no país).

Para seleção dos julgados do STF que interessam ao escopo da pesquisa, foi utilizada a própria base eletrônica de jurisprudência do Supremo. A pesquisa de jurisprudência foi realizada no mês de maio de 2021 e percorreu os campos “pesquisa livre de jurisprudência” e “pesquisas favoritas”. No campo “pesquisa livre de jurisprudência” foi usado o seguinte critério de busca: *covid-19 coronavírus pandemia*. Foi possível filtrar no site do STF todos os processos judiciais que envolviam a questão da crise sanitária como argumento central e/ou motivador da ação judicial. Até o momento de finalização da pesquisa¹¹, um total de 8.741 (oito mil setecentos e quarenta e um) processos tratando sobre covid-19 foram impetrados ou chegaram até o STF em grau recursal, e mais da metade deles (4.831 processos) tiveram seu seguimento negado¹². A partir de uma análise panorâmica, foi possível verificar que os julgamentos mais comuns diziam respeito à discussão sobre barreiras sanitárias e autorização de viagens, ao direito constitucional de livre circulação e reunião (inclusive religiosas), ao isolamento social e propagandas governamentais, ao funcionamento do comércio e atividades essenciais, à competência dos entes federativos no combate à pandemia e contenção de seus efeitos, à obrigatoriedade da vacina, ao auxílio emergencial e à destinação de recursos públicos por governos estaduais e municipais no combate ao vírus.

Posteriormente, foram selecionados apenas processos e casos que tratavam especificamente sobre a defesa de Direitos Humanos de grupos vulneráveis. Tais

⁸ Conaq. Disponível em: <http://conaq.org.br/>.

⁹ Apib. Disponível em: <https://apiboficial.org/?lang=en>.

¹⁰ Observatório Direitos Humanos, Crise e Covid 19. Disponível em: <https://observadheccovid.org.br/>.

¹¹ O presente artigo é resultado de uma pesquisa realizada durante a pandemia de COVID-19 no Brasil e foi concluído em junho de 2021.

¹² Estes dados encontram-se disponíveis no Painel de Ações Covid-19 no site do STF. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=currsel%2Cctxmenu&select=clearall>.

processos, julgados sob a forma de Arguição de Descumprimento de preceitos Fundamentais (ADPFs), fazem parte de um cenário mais amplo de luta e demandas e envolvem a atuação direta de movimentos sociais. Foram identificadas ações judiciais envolvendo os seguintes temas: (i) populações indígenas, (ii) populações quilombolas e tradicionais, (iii) população carcerária, (iv) operações policiais em favelas do Estado do Rio de Janeiro, (v) direito de acesso à informação e (vi) medidas de desocupação e reintegração de posse.

A tabela a seguir apresenta de forma esquematizada os principais dados dos processos judiciais identificados e analisados:

TEMA	Número do Processo Principal	Autores do processo	<i>Amicus Curiae</i>	Réus do processo
Indígenas	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e seis Partidos Políticos (PSB, PSOL, PCB, REDE, PT, PDT)	Conselho Indigenista Missionário; Conectas Direitos Humanos; ISA Instituto Socioambiental; Defensoria Pública da União; Movimento Nacional de Direito Humanos; Conselho Indígena Tapajós e Arapiuns; Terra de Direitos e Comissão Guarani Yvyrupa.	União e FUNAI
Quilombolas	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 742	Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) e cinco Partidos Políticos (PSB, PSOL, PCB, REDE, PT)	Conectas Direitos Humanos; Instituto Socioambiental; Defensoria Pública da União; Educafro, Clínica UERJ de Direitos; Advocacia Racial e Ambiental (Iara); Federação Nacional das Associações Quilombolas (Fenaq); Terra de Direitos. Associação Direitos em Rede	União
População Carcerária	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347	Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD)	Fundação de Apoio ao Egresso do Sistema Penitenciário; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM); Conectas Direitos Humanos; Algumas Defensorias Públicas Estaduais.	União e Estados

Acesso à informação	Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 690, 691 e 692	Partidos Políticos: REDE, PSOL, PCB (ADPF 690); Partido Político PDT (ADPF 692); Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADPF 692)	Sindicatos dos Médicos do Estado do Paraná; Movimento Nacional de Direitos Humanos; Open Knowledge Brasil (ADPF 690)	Presidente da República; Ministro da Saúde
Suspensão de medidas de desocupação e reintegração de posse	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828	Partido Político PSOL	Terra de Direitos; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Partido dos Trabalhadores; Movimento dos Trabalhadores Sem teto (MTST); Associação Amigos da Luta dos Sem Teto; Associação Brasileira de Juristas pela Democracia; Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, entre outros.	União e Estados
Operações Policiais	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635	Partido Político PSB	Educafro; Justiça Global; Associação Direitos Humanos em Rede; Associação Redes de Desenvolvimento da Maré; Movimento Negro Unificado; Coletivo Papo Reto; Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência; entre outros.	Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: elaboração própria

De fato, houve uma ocupação massiva da Suprema Corte por movimentos sociais e organizações não governamentais comprometidas com a defesa de Direitos Humanos durante o período da pandemia no Brasil. Essas entidades atuaram primordialmente como *Amicus Curiae*, ou terceiros interessados, em processos que, via de regra, foram impetrados por partidos políticos de oposição ao governo do então Presidente da República Jair Bolsonaro. Além disso, merece destaque a opção pela proposição de Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) por parte dos atores envolvidos, uma espécie de ação de controle de constitucionalidade empregada com a finalidade de realizar tanto um controle preventivo, ou seja, evitar a lesão futura de

direitos fundamentais, como repressivo, visando reparar a lesão decorrente de descumprimento de preceito fundamental¹³ por parte do Poder Público.

A legitimidade de movimentos sociais para propor ADPF perante o STF é uma questão controversa. Dada a urgência e relevância das causas em questão, os atores mobilizados optaram pela mobilização em rede, dando suporte e fornecendo os subsídios necessários à defesa das demandas de alto impacto a partir do exercício do papel de *amicus curiae* nos processos. O recurso à Suprema Corte, naquele momento, consistiu em uma escolha estratégica de ação coletiva, dada sua notoriedade pública e o peso de suas decisões, seja no âmbito jurídico como no político. As grandes redes de atuação que se formaram em torno da mobilização do direito foram constituídas tanto por atores da sociedade civil, como por membros do sistema de Justiça, com destaque para as Defensorias Públicas da União e dos Estados.

Todos os processos apontados estão inseridos em contextos mais amplos de luta e significam importantes vitórias, do ponto de vista formal e político, para os movimentos sociais envolvidos. De fato, a opção pela mobilização do direito não tem como objetivo final a mera procedência do pedido no âmbito processual - o que, por si só, não garante sua efetividade. A mobilização estratégica de instrumentos jurídico-institucionais busca, de outro modo, questionar essas próprias estruturas a partir do emprego crítico de instrumentos previstos no ordenamento jurídico capazes de lançar luz sobre suas incoerências internas. O objetivo consiste em explorar fissuras, valer-se de brechas e demonstrar os impasses existentes dentro do próprio sistema, que garante direitos, mas não os protege.

Em todos os casos, o Tribunal manifestou-se favoravelmente aos pedidos realizados pelos autores das ações. No processo que trata sobre direitos de comunidades indígenas e tradicionais, houve, entre outros pontos, a determinação da criação de barreiras sanitárias, de forma a impedir o ingresso de terceiros em seus territórios, e a elaboração e

¹³ Para Alexandre de Moraes (2000), “os preceitos fundamentais englobam os direitos e garantias fundamentais da Constituição, bem como os fundamentos e objetivos fundamentais da República, de forma a consagrar maior efetividade às previsões constitucionais”. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/10/edicao-1/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental>.

monitoramento pela União de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas. Este caso consiste em um marco importante da luta dos povos indígenas na arena judicial brasileira. Não foi a primeira vez que o Supremo foi instado a se manifestar em demanda estrutural envolvendo direitos indígenas no Brasil (nota-se, por exemplo, o importante julgamento e homologação da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol em 2009), mas foi a primeira vez que o STF reconheceu a legitimidade de Coalizões legais para ajuizar ações diretamente perante o Tribunal¹⁴. Ou seja, por ocasião da ADPF, essas comunidades, pela primeira vez, recorreram à Corte Constitucional em nome próprio e por meio de advogados próprios na defesa de seus direitos. Desde o período colonial, era reservada a esses povos uma posição de subalternidade legal, sendo tratados como legalmente incapazes e tutelados juridicamente. Com a Constituição de 1988, porém, as populações indígenas passaram a ter sua capacidade processual - ou seja, a capacidade de estar em juízo em nome próprio na defesa de seus direitos e interesses - reconhecida. Somente trinta e dois anos depois e em um contexto de sérias violações, este direito passou a ser por elas finalmente exercido.

A APIB exerceu papel fundamental neste processo, tendo tido sua legitimidade ativa reconhecida por uma decisão histórica de grande relevância constitucional que flexibilizou a jurisprudência do STF neste sentido. A estratégia da APIB, posteriormente unida a outras organizações da sociedade civil, alcançou o objetivo de mobilizar o governo federal para o cumprimento de suas funções legais de proteção dos povos originários (com especial atenção aos povos indígenas isolados e de recente contato), estabelecendo um inédito canal de comunicação para esses povos nas instâncias jurídicas. Ao estabelecer a importância de realização de um “diálogo intercultural”, o relator do caso, Ministro Luís

¹⁴ De acordo com a Constituição, as associações profissionais possuem legitimidade para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal. Porém, até esta decisão, a jurisprudência do Tribunal interpretava as associações profissionais estritamente como as que representam os povos que exercem a mesma atividade profissional ou econômica. O relator observou, no entanto, que esse entendimento era incompatível com a missão institucional da Corte de proteger os direitos humanos e decidiu pela interpretação extensiva do conceito como “um grupo de pessoas que exercem a mesma atividade econômica e profissional, ou também, que são membros de associações que defendem os interesses de pessoas vulneráveis e/ou grupos minoritários”.

Roberto Barroso, em decisão que julgou procedente as medidas cautelares pleiteadas (em agosto de 2020), destacou que:

As comunidades indígenas têm que expressar suas necessidades e auxiliar o Estado na busca das soluções cabíveis e possíveis, inclusive porque é preciso ter em conta que as comunidades têm suas particularidades, peculiaridades e tradições culturais, muitas vezes, diversas. Há um certo antropocentrismo em que se condicionou achar que os índios são todos iguais, são a mesma coisa. Na verdade, são culturas e tradições diferentes, que têm o direito de vocalizar seus interesses e pretensões. A participação das comunidades indígenas, a meu ver, além de decorrer de um princípio de justiça natural - porque estamos tratando da vida, da terra e da cultura deles - também decorre de tratados internacionais que determinam que sejam ouvidos e considerados em todas as questões que digam respeito a seus povos, conforme decorre da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (Brasil, 2020, p. 4).

A particularidade desse caso indica que esse modelo de resolução de conflitos aponta para uma abordagem única no controle das políticas públicas pelo STF. Trata-se de uma decisão estrutural fundamental na jurisdição constitucional, que certamente influencia a maneira como o governo e a sociedade lidam com questões específicas, principalmente no que concerne àquelas envolvendo minorias políticas e seus direitos fundamentais. A esse respeito, se manifestou representante da organização Conectas em entrevista realizada em maio de 2021:

Nós da Conectas temos atuado na ADPF, somos *amicus curiae* nessa ação. Nessa ação, a gente tem que ressaltar o protagonismo que tem sido exercido pelas próprias comunidades indígenas. Nós nos encaramos com aquele papel de coadjuvante, e fazemos questão de estar nessa posição, respeitando o protagonismo, mas também assumindo a nossa responsabilidade enquanto defensoras e defensores de Direitos Humanos no sentido de fortalecimento do sistema de defesa e de garantias de direitos dos povos indígenas. Por mais que a ação tenha trazido alguns avanços importantes, no sentido de cobrança do Poder Executivo, ainda é insuficiente a resposta dada até agora. O Poder Executivo não se compromete com ações efetivas na tutela e defesa de povos indígenas no Brasil, em que pese o efeito da ação e as decisões judiciais. É um problema histórico, que além da discussão da pandemia tem outros problemas associados, que vem de antes da pandemia, uma ofensiva contra os direitos dos povos indígenas. A gente pode falar do marco temporal, da falta de demarcação de terras indígenas, etc. (entrevista *online*).

Ou seja, a defesa de direitos humanos de povos indígenas no contexto de pandemia consiste em uma luta estratégica de incidência judicial para construção de precedentes a favor de uma pauta historicamente negligenciada no país. De forma muito semelhante, no caso envolvendo a defesa de direitos dos povos quilombolas, o pedido central da parte

autora, a Conaq, juntamente com os *amicus curiae* admitidos no processo, consistia na implementação de medidas específicas, de natureza cautelar, para combate à COVID diante da vulnerabilidade social das comunidades, agravada pela pandemia. Em entrevista realizada em maio de 2021, durante um dos momentos mais críticos da pandemia no Brasil, uma das representantes da Conaq e da Acquilerj (Associação das Comunidades Quilombolas do Rio de Janeiro) assim refletiu sobre os desafios que vinham enfrentando e sobre as ações que vinham sendo tomadas dentro das próprias comunidades para lidar com as limitações das políticas públicas naquele momento:

Em julho, a gente perdeu uma fundadora da Acquilerj a tia Uia. Ela faleceu com Covid-19, já tinha 80 anos. A gente começou a fazer uma mobilização estadual e nacional com todas as comunidades quilombolas. Isso foi feito no Brasil todo, sempre monitorando: por semana, a gente dava os dados de quantos quilombolas tinham ido a óbito, quantos quilombolas tinham se infectado. Então, começamos a ver que a gente estava perdendo muitos. E, a princípio, a gente perdeu muitos mais velhos. Então a gente começou a falar que nossa biblioteca viva estava indo embora, porque nosso povo mais velho é uma biblioteca viva (entrevista *online*).

Neste caso, o STF reconheceu os pleitos levantados pelas organizações no âmbito da ADPF e determinou que a União formulasse um plano nacional de enfrentamento da pandemia COVID-19 e o monitorasse permanentemente por meio de um grupo de trabalho interdisciplinar. Além disso, deferiu a suspensão de ações que discutiam a posse, propriedade e titulação de territórios quilombolas até o término da pandemia, nos seguintes termos:

A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agrava a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus.

Incide, no caso, o princípio da precaução, com assento no artigo 225 da Constituição da República, a exigir do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos socioambientais, em defesa da manutenção da vida e da saúde (Brasil, 2021, p. 4).

Agindo desta forma, o Supremo buscou evitar uma iminente lesão de direitos fundamentais e produziu um importante precedente para os movimentos que historicamente lutam pelo direito à titulação de suas terras no Brasil. Ao sinalizar que o processo pelo reconhecimento de direitos territoriais está intrinsecamente vinculado ao

direito à moradia, o Judiciário brasileiro reconhece, mesmo que indiretamente, a situação de vulnerabilidade que se aprofunda no processo de luta por direitos fundamentais por comunidades tradicionais no país.

O processo interposto em defesa da população carcerária, por sua vez, possuía peculiaridades específicas: a organização da sociedade civil *Instituto de Defesa do Direito de Defesa* (IDDD), que figurava como *Amicus Curiae* na ADPF 347 de 2015, entrou com um pedido de tutela incidental no âmbito deste mesmo processo demandando a adoção de medidas em favor da integridade física da população carcerária durante a pandemia. Na ADPF 347, impetrada pelo Partido PSOL, o STF reconheceu a figura do estado de coisas inconstitucional¹⁵ para o sistema penitenciário brasileiro a fim de assegurar a proteção física e moral dos custodiados. Apesar de o pedido do IDDD não ter sido aceito pelo STF (uma vez que o Instituto não é o autor originário da ação), o relator do processo, Ministro Marco Aurélio, reconheceu a relevância da questão e sugeriu em sua decisão oito medidas¹⁶ a serem adotadas pelos Tribunais de Justiça (TJs) e Tribunais Regionais Federais (TRFs) voltadas à segurança e garantia de direitos fundamentais de pessoas encarceradas. Trata-se de um típico caso de uso estratégico do Direito, em que a organização da sociedade civil dedicada à defesa de Direitos Humanos provoca o Poder Judiciário mesmo com o prévio conhecimento de que não poderia, naquele momento, obter uma tutela judicial efetiva. Apesar disso, fazem uso de um instrumento processual específico para trazer à tona a questão da violação de direitos fundamentais no âmbito de um processo já

¹⁵ O Estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras foi reconhecido pelo STF por ocasião da ADPF 347. O estado de coisas inconstitucional, denominado assim pela Corte Constitucional da Colômbia, foi reconhecido pelo STF a partir da verificação da “violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura; transgressões a exigir a atuação não apenas de um órgão, mas sim de uma pluralidade de autoridades” (ADPF 347 MC/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 9/9/15).

¹⁶ As medidas sugeridas na decisão do ministro Marco Aurélio a serem consideradas pelos juízes de execução penal diante da pandemia de Covid-19 para a população carcerária foram: a) liberdade condicional a encarcerados com idade igual ou superior a 60 anos, nos termos do artigo 1º da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso); b) regime domiciliar aos soropositivos para HIV, diabéticos, portadores de tuberculose, câncer, doenças respiratórias, cardíacas, imunodepressoras ou outras suscetíveis de agravamento a partir do contágio pelo Covid-19; c) regime domiciliar às gestantes e lactantes, na forma da Lei 13.257/2016 (Estatuto da Primeira Infância); d) regime domiciliar a presos por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça; e) substituição da prisão provisória por medida alternativa em razão de delitos praticados sem violência ou grave ameaça; f) medidas alternativas a presos em flagrante ante o cometimento de crimes sem violência ou grave ameaça; g) progressão de pena a quem, atendido o critério temporal, aguarda exame criminológico; e h) progressão antecipada de pena a submetidos ao regime semiaberto.

nacionalmente e internacionalmente reconhecido. Esta estratégia foi responsável por gerar discussão pública e comoção social acerca do caso, bem como obter uma manifestação favorável da Suprema Corte a favor de direitos fundamentais de pessoas encarceradas no país.

Em relação aos pedidos de suspensão de medidas de desocupação e reintegração de posse, o processo, que envolveu diversas organizações não governamentais e o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MSTs) como *amicus curiae*, teve como pedido principal a suspensão de todos os processos e todas as medidas de remoção, desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto durasse a pandemia da COVID-19, a fim de se evitar que o poder público descumprisse garantias básicas, como o direito social à saúde, à moradia e à dignidade da pessoa humana. Conforme pode-se extrair dos pedidos elaborados no âmbito da ação, seu objetivo estratégico foi chamar atenção para a pauta do direito à moradia como direito humano fundamental. Dada sua complexidade e a pluralidade de partes envolvidas, esta ação foi observada de forma próxima e atenta por diversos setores da sociedade civil. Em importante precedente para as lutas populares pelo direito à moradia, já historicamente em curso no país, o Ministro Luís Roberto Barroso (em junho de 2021) decidiu pela suspensão de medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis (Brasil, 2021).

Por seu turno, a chamada *ADPF das Favelas*, proposta no ano de 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) com o objetivo de denunciar e discutir a letalidade policial nas favelas do Rio de Janeiro, ganhou novos rumos com a pandemia e obteve uma decisão liminar favorável assinada pelo Ministro Edson Fachin no sentido de proibir operações policiais nas favelas e periferias no estado do Rio enquanto durasse a pandemia. Este pedido partiu de uma ação coordenada que uniu o PSB, movimentos de favelas e familiares de vítimas de violência policial, organizações de defesa dos direitos humanos e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DP-RJ). A audiência pública realizada no âmbito deste processo consistiu em uma oportunidade histórica e importante para que

diversos movimentos levassem ao Supremo discussões e dados envolvendo racismo institucional e violência institucional no Brasil. No julgamento da medida cautelar, em junho de 2020, o relator Edson Fachin assim se manifestou:

Não há como evitar os protocolos de conduta para o emprego de armas de fogo. O direito à vida os reclama. Exigem que o Estado somente empregue a força quando necessário e exigem a justificativa exaustiva dessas razões. Os protocolos previamente estabelecidos são o guia a ser seguido, pois, de forma transparente e responsável, definem em que situações o uso progressivo da força se tornará legitimado, ao mesmo tempo em que permitem a avaliação das justificativas apresentadas pelos agentes quando do emprego da força.

Registre-se que o Estado brasileiro foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, não apenas pela violação às regras mínimas de uso da força, mas também por não prever protocolos para o uso da força, seja para atestar a necessidade do emprego, seja para fiscalizá-lo. A situação narrada pelo pedido incidental demonstra especial gravidade da omissão do Estado brasileiro. O reconhecimento da emergência sanitária internacional obrigou os entes da federação a adotarem medidas rígidas de controle epidemiológico como quarentena e isolamento (Brasil, 2020).

Por fim, no processo que tinha como objetivo discutir e fazer cessar a violação do direito à transparência e ao acesso à informação sobre os dados relativos à pandemia no Brasil, atores da sociedade civil mobilizaram-se e o STF determinou que o Ministério da Saúde que mantivesse em sua integralidade a divulgação diária dos dados epidemiológicos relativos à pandemia do novo coronavírus - inclusive no site do órgão e com os números acumulados de ocorrências. O acesso à informação de qualidade, conforme assegurado pela Constituição Federal, é imprescindível para a manutenção de um ambiente verdadeiramente democrático que garanta aos seus cidadãos os subsídios necessários à conscientização e as informações indispensáveis aos próprios processos de contestação social.

Há que se reconhecer, portanto, a importância da mobilização do direito no processo de construção de ações coletivas voltadas à defesa de movimentos sociais neste período de crise específico. As demandas realizadas nestes processos recentes não são novidade no cenário político-social brasileiro, mas decorrem de violações sistemáticas cometidas ao longo da história contra grupos sociais vulneráveis. O que nascem, nesse contexto, são novas oportunidades de ação a partir do reconhecimento e enquadramento por atores que, ao identificar as ameaças e riscos que se impõem, buscam organizar-se de

forma coordenada com vistas tanto de evitá-las quanto de obter do Poder Público respostas favoráveis a suas lutas. Acredita-se, desse modo, que a ocupação do STF por movimentos sociais neste momento fornece importantes vestígios e caminhos analíticos para a compreensão da dinâmica de mobilização do direito no cerne de lutas sociais no Brasil. É o que será discutido a seguir.

3 O EMPREGO DO DIREITO COMO ESTRATÉGIA DE AÇÃO COLETIVA

A ação coletiva, entendida aqui como um conjunto de performances¹⁷ coordenadas por diferentes atores dentro de um contexto de confronto político, pode se dar tanto em âmbito institucional quanto não institucional. McAdam, Tilly e Tarrow (2005) classificam como *contestações contidas* as interações entre movimentos sociais e atores do Estado quando realizadas institucionalmente no âmbito de confrontos judiciais. Diferente da chamada *contestação transgressiva*, a contestação ou confronto contido envolve apenas atores políticos já identificados ou reconhecidos como tal e não apresenta o elemento inovação em suas práticas. Ou seja, o emprego de instrumentos judiciais no âmbito de confrontos políticos significaria um abandono de estratégias criativas de ação e uma completa subordinação às regras estatais e seus trâmites institucionais.

Na contramão deste debate, a literatura sobre o tema apresenta abordagens que defendem o caráter inovador de contestações realizadas por movimentos sociais no âmbito das instâncias do Poder Judiciário e/ou em suas dinâmicas e relações com atores do sistema de Justiça - como defensores públicos, advogados e promotores. Neste sentido, Cristiana Losekann (2019) aponta que repertórios judiciais de ação coletiva podem constituir confrontos transgressivos, uma vez que contribuem para o processo de empoderamento de sujeitos e não implicam necessariamente no estabelecimento de estratégias puramente convencionais ou institucionais. Esta discussão torna-se ainda mais interessante em um contexto de pandemia, em que vários canais de contestação e

¹⁷ Emprego a categoria *performance* conforme desenvolvido por Charles Tilly, que assim a conceitua: “formas padronizadas e relativamente familiares em que os atores políticos realizam reivindicações políticas em face de algum outro grupo de atores políticos”. As performances, por sua vez, agrupam-se em repertórios, ou “arranjos de performances ao tempo conhecidas e disponíveis por parte de um grupo de atores políticos” (Tilly; Tarrow, 2015, p. 14, tradução nossa).

demandas foram fechados ou bloqueados - com destaque para as ruas -, e antigos espaços de atuação precisaram ser melhor explorados por coletividades e movimentos sociais. A arena judicial é um deles.

A utilização do direito e dos recursos judiciais como instrumento de luta por mudanças sociais não consiste em uma novidade. O processo transnacional de defesa de Direitos Humanos foi responsável por consolidar o campo do Direito como um dos principais espaços de enfrentamento e resistência contra injustiças - o que remete às lutas por direitos civis nos Estados Unidos na década de 1960 (Dezalay; Garth, 2001) - tendo influenciado diretamente o processo de formação e consolidação de entidades de assessoria jurídica de grupos vulneráveis no Brasil a partir dos anos 80. Este processo, intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento de movimentos sociais durante a redemocratização do país, foi fortemente marcado pela abertura de novos canais jurídico-institucionais de participação que facilitaram o acesso da sociedade civil às Cortes, como a Ação Popular (Lei 4.717 de 1965), a Ação Civil Pública (Lei 7.347 de 1985), a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (Constituição Federal de 1988), além da figura do *amicus curiae*, instituto que confere legitimidade a terceiro interessado em contribuir para o convencimento do Juiz no âmbito do processo constitucional.

Michael McCann, um dos principais expoentes da teoria norte-americana *Legal Mobilization Theory* – aqui tratada como Teoria da Mobilização do Direito - parte da teoria do confronto político, de McAdam, Tilly e Tarrow (2005), para inserir o direito na agenda de estudo das ações coletivas. Se por um lado, estudos críticos no campo do Direito denunciam as limitações do direito como possível veículo de mudanças sociais efetivas e cobram a superação de políticas liberais baseada em direitos, a teoria da mobilização do direito preocupa-se primordialmente em explorar as performances de uso (direto e indireto) do direito como instrumento estratégico em um contexto de luta por efetivação e/ou reconhecimento de direitos (McCann, 2006).

Mobilizar o direito significa traduzir um desejo ou necessidade em uma demanda jurídica fundamentada em leis ou em princípios gerais que norteiam o ordenamento

jurídico nacional e/ou internacional. Trata-se de levar um confronto político para dentro do campo jurídico e fazer uso dos instrumentos institucionais disponíveis na persecução da efetivação de um dado direito ou conjunto de direitos. De fato, o processo de mobilização do direito envolve uma pluralidade de performances, como a impetração de uma ação judicial, o ingresso em um processo judicial como réu, ou o emprego de discursos e categorias provenientes do campo do direito no cerne de ações coletivas. McCann (2006) chama de efeitos indiretos da mobilização do direito aqueles efeitos que vão além da mera decisão judicial em um processo. A comoção popular, a reunião de ativistas em potencial, o reconhecimento ou formação de identidades coletivas, o fortalecimento retórico e político de determinado conceito jurídico e a construção de uma agenda de reivindicações são alguns exemplos de efeitos indiretos decorrentes de um processo de mobilização do direito por movimentos ou organizações da sociedade civil.

A Organização não-governamental Justiça Global, por exemplo, atua como defensora de Direitos Humanos a partir de um trabalho que envolve uma pluralidade de estratégias nacionais e internacionais de defesa de direitos humanos. Conforme mencionado por um de seus membros¹⁸ em entrevista realizada no segundo ano de pandemia no país, a organização não tem como foco principal o acionamento do Poder Judiciário. Suas atividades são voltadas para estratégias de comunicação e divulgação de casos de violação de direitos, acionamento do sistema interamericano de defesa de direitos humanos, pesquisa e documentação de violações de direitos, missões *in loco* com realização de entrevistas de vítimas e testemunhas, tudo isso a partir de um trabalho em rede. Durante a pandemia, segundo o entrevistado, houve um aumento no acionamento do sistema interamericano de defesa de direitos humanos com o objetivo de apresentar e defender, perante a comunidade internacional, uma narrativa diversa da narrativa oficial apresentada pelo Estado Brasileiro (naquele momento, marcada por diversas inverdades sobre o processo de combate e contenção da pandemia no país). Todas essas estratégias envolvem a mobilização do direito e criam subsídios jurídicos e políticos às lutas dos movimentos sociais assessorados. Nesse sentido, destacou:

¹⁸ Entrevista realizada de forma remota com Membro da Justiça Global em 14 de maio de 2021.

As violações têm se aprofundado neste período [de pandemia]. Por exemplo, em relação aos garimpeiros [em terras indígenas], a narrativa do armamento, o modo como os sujeitos indígenas e quilombolas são tratados na narrativa oficial. [Isso] autoriza um tipo de violência - que a gente chama de violência difusa - que vai sendo alimentada no próprio seio da sociedade a partir dessa narrativa oficial. Então não é só omissão do governo, ele atua para que isso aconteça. A gente não tem nenhuma dúvida em relação a isso (entrevista *online* em maio de 2021).

Para compreender o uso do direito por movimentos sociais e organizações da sociedade civil¹⁹ é preciso ter em mente que as táticas legais são constituídas de forma coordenada com outras estratégias políticas de atuação, e sua definição decorre de fatores tanto contextuais quanto relacionais ou individuais. Os primeiros podem ser entendidos como oportunidades políticas, ou seja, “dimensões consistentes - mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais - da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político” (Tarrow, 2009, p. 39). As oportunidades legais, no mesmo sentido, constituem-se como aberturas nas estruturas sócio-legais que moldam as estratégias dos movimentos e, por sua vez, são moldadas por elas (Andersen, 2008). Soma-se aos fatores contextuais, entretanto, a agência e cultura dos atores envolvidos na ação coletiva. Ao analisar o processo de construção de estratégias legais coletivas, Lisa Vanhala (2011) chama atenção às dinâmicas internas de movimentos e organizações e ao processo de percepção e classificação de aspectos de um dado evento por estes atores, tornando-o significativo para um grupo. Trata-se do chamado *enquadramento* de oportunidades, processo em que os atores identificam e reconhecem as potencialidades de uma dada situação e definem, a partir dela, os tipos de reivindicações a serem realizadas e as performances estratégicas a serem empregadas para o avanço em uma causa específica.

Neste sentido, a pandemia do novo coronavírus e seus desdobramentos políticos e sociais abriram uma oportunidade singular para movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Questões historicamente em disputa tornaram-se urgentes, e demandas

¹⁹ Movimentos sociais e organizações da sociedade civil não são empregados como sinônimos no texto. Optamos por utilizar a abordagem de Lauren B. Edelman *et al.* (2010) para tratar de organizações da sociedade civil e movimentos sociais de forma integrada na construção de estratégias de atuação política voltadas à mudança social. Nos termos dos autores: “Social movement fields are constituted by actors, including organizations, individual activists, and sympathetic politicians, who seek to change social institutions” (Edelman *et al.*, 2010, p. 655). Desta forma, entendemos as organizações como parceiras, aliadas e colaboradoras dos movimentos sociais.

de grupos vulneráveis obtiveram importantes vitórias no STF. A dinâmica de construção de estratégias, construídas conjuntamente por movimentos e organizações sociais, foi marcada pelo reconhecimento e interpretação das oportunidades que se abriram e que se fecharam no contexto de emergência sanitária. Soma-se a isso a bagagem cultural pessoal e profissional de atores que se dedicam à defesa de direitos humanos no Brasil. A opção pelo acionamento do Judiciário depende amplamente da percepção pessoal destes profissionais acerca das instituições estatais, do direito, da estrutura de oportunidades envolvidas e dos quadros interpretativos (*frames*) utilizados para enquadrar uma dada situação como injusta.

Especificamente no caso da pandemia, foi possível observar uma mudança de estratégia em relação ao acionamento do Judiciário. Se, em momento anterior, os movimentos sociais ocupavam primordialmente o polo passivo das ações judiciais, como réus, o cenário de urgência aberto pela pandemia no país motivou a ocupação da arena judicial de forma ativa por estas coletividades. Ou seja, as estratégias reativas foram, em certa medida, substituídas por estratégias proativas com o objetivo de obter do Poder Judiciário decisões que de antemão resguardassem e assegurassem direitos que se encontram historicamente no cerne de lutas políticas no Brasil. É o caso, por exemplo, da decisão exarada pela Suprema Corte em fevereiro de 2021²⁰ que, em ação impetrada por partidos políticos e pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), suspendeu, até o fim da pandemia, todas as ações em trâmite que discutiam a posse e a propriedade de terras tradicionalmente sob disputa pelos povos quilombolas.

Ao reconhecer a oportunidade que se abria - ante a possível sensibilização do Judiciário em um momento de crise -, atores da sociedade civil dedicados à defesa de Direitos Humanos, em conjunto com o movimento quilombola, optaram por ocupar o campo do direito proativamente, empregando instrumentos institucionais disponíveis na

²⁰ A manifestação do magistrado Edson Fachin (Relator do Processo) se deu no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 742/2020, ajuizada em setembro de 2020 pela Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (Conaq) e pelas siglas PT, PSB, PSOL, PCdoB e Rede. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461129&tip=UN>.

persecução de uma causa política específica. Se o direito é entendido, por parte dos movimentos sociais e seus aliados, como um mecanismo de manutenção do poder e do *status quo*, seu uso, quando aliado a uma perspectiva crítica e a estratégias políticas mais amplas, aponta para suas possibilidades emancipatórias. Esta relação dialética entre teoria e prática, que afeta de forma central a própria concepção da chamada advocacia engajada, será brevemente debatida a seguir.

4 O DILEMA PRÁTICO-TEÓRICO E A MOBILIZAÇÃO DO DIREITO POR MOVIMENTOS SOCIAIS

A mobilização do Direito como estratégia de ação coletiva pressupõe a participação ativa de atores que detenham conhecimento técnico específico e que, portanto, possam atuar perante as instituições de Justiça, conectando as esferas política e jurídica de forma a transportar problemas e demandas estruturais, nascidas no campo político, ao chamado campo do direito. Além dos profissionais do próprio sistema de Justiça estatal, como Defensores Públicos e Promotores de Justiça, profissionais autônomos ou membros de entidades e organizações da sociedade civil destacam-se neste processo. São os chamados advogados populares²¹.

O desenvolvimento da advocacia engajada na América Latina, e mais especificamente no Brasil, está diretamente relacionado ao processo de transformação política experimentada a partir da década de 1980 no país e à consolidação de movimentos sociais no período de redemocratização. Segundo o aclamado advogado popular Miguel Pressburger (1990, 1992), as violações de direitos fundamentais levadas a cabo pelo governo ditatorial mobilizaram e articularam advogados comprometidos com a defesa dos direitos humanos no Brasil. Estes grupos profissionais formados por intelectuais da classe média - em sua maioria advogados - quando unidos aos movimentos sociais, constituídos principalmente a partir da década de 70, culminaram em um processo

²¹ Eliane Junqueira (2002) destaca que nos Estados Unidos diferentes expressões são utilizadas para referir-se à advocacia política comprometida com valores éticos e sociais, tais como: *cause lawyering*, *critical lawyering*, *transformative lawyering*, *public interest lawyering*, *activist lawyering*, *radical lawyering*, *lawyering for social change*, entre outros.

fecundo reconhecido pelo autor como a raiz das assessorias jurídicas de cunho popular no país. Ao inventar “novas formas jurídicas” e criar “novas formas de luta”, estes atores foram fundamentais para que se reconhecesse a violação sistemática de direitos dos grupos vulneráveis naquele momento.

Ao traçar a trajetória histórica da advocacia popular no Brasil, Vladimir Luz (2014) ressalta que os anos 1990 testemunharam um processo de desmobilização dos movimentos populares que vinham expandindo-se no Brasil desde a década de 70 - com destaque para a consolidação dos chamados “novos movimentos sociais” dos anos 1980. É justamente neste processo de “crise de mobilização” dos anos 90 que as ONGs passam a se inserir em um campo de articulação com os movimentos sociais, configurando um novo perfil de organização mediadora das demandas populares. As entidades do terceiro setor, juridicamente privadas, não substituem os movimentos sociais, mas atuam como seus aliados no contexto de confronto político. Nos termos do autor, o que se observou nos anos 90 “foi o ponto culminante de uma nova institucionalidade, responsável pela atuação de profissionais qualificados e voltados para a mediação e o assessoramento dos novos sujeitos coletivos” (Luz, 2014, p. 115).

Além das ONGs, destacam-se nesse processo os movimentos sociais assessorados por coletivos de advogados, advogados autônomos e advogados filiados aos próprios movimentos. De fato, a dinâmica de assessoria jurídica de movimentos sociais no Brasil é marcada pela constante dinâmica de adaptação aos diferentes cenários históricos e políticos do país. Em um primeiro momento, já no final dos anos 80, é criado o Instituto de Apoio Jurídico Popular (IAJUP ou AJUP) no Rio de Janeiro, com foco no assessoramento de demandas populares de caráter coletivo, em especial nos conflitos agrários e urbanos. Com a sua dissolução nos anos 1990, advogados que trabalhavam na defesa cível e criminal do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTST), juntamente com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), criaram a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP). A Rede nasce em 1995 em um contexto de aprofundamento do projeto neoliberal e violações contra o povo rural, e organiza-se de forma difusa, sem hierarquia e personalidade jurídica, com a finalidade de conceder auxílio jurídico imediato

a movimentos sociais variados e promover a troca de conhecimentos e experiências entre os profissionais dedicados à defesa destes grupos (Carlet, 2010).

Como se vê, a advocacia popular conforme desenvolvida no Brasil, é, desde seu princípio, eminentemente política. Em documentos publicados pelo AJUP nos anos 80 e 90 é possível identificar os princípios e diretrizes basilares que guiavam as atividades desenvolvidas pelos advogados populares naquele momento de constituição da prática no país. Os marcos conceituais trabalhados por estas publicações estavam circunscritos em uma matriz de pensamento identificada na tradição ocidental como *teoria crítica*²². A partir de análises que partiam de uma crítica à Modernidade, ao capitalismo e à dogmática jurídica como produto destas categorias, os advogados populares aliavam-se sobretudo à teoria marxista com fins de realizar a crítica ao direito e ao sistema de Justiça. É o caso, por exemplo, dos advogados do AJUP Miguel Pressburger (1989) e Miguel Baldez (1986, 1989), que, em seus textos, enfatizavam que, posto que a lei é expressão dos interesses da classe dominante, sua aplicação pelo Estado (personificado na figura do Juiz) inevitavelmente serviria a esses mesmos interesses, consubstanciando-se, assim, como um instrumento de domínio social da classe detentora de poder. Em suma, naquele momento, a opção pela adoção de instrumentos institucionais e legais para a persecução de mudanças sociais efetivas na vida do povo (ou classe trabalhadora) não representava para os advogados populares um caminho que levaria a um destino promissor e emancipatório.

Quando, a partir dos anos 1990, o mundo testemunha a queda das economias socialistas e comunistas, o enfraquecimento sistemático dos ideais socialistas e o prevalecimento do neoliberalismo como política econômica e social encabeçada pelas grandes potências econômicas mundiais, a alternativa de resistência contra as investidas da lógica do mercado passa a residir na defesa da Democracia, dos chamados Direitos Humanos e da *rule of law* (Merry, 2014). Um “novo entusiasmo” em relação ao direito,

²² Teoria Crítica, aqui, é utilizado para fazer referência à tradição inaugurada pela Escola de Frankfurt que, na contemporaneidade, assumiu a releitura do legado deixado pelo materialismo dialético e se contrapôs à chamada teoria tradicional e sua racionalização cartesiana. Nos termos de Paulo Freire (1994 *apud* Wolkmer, 2002, p. 4), “seguindo a posição de que não existe pensamento sem práxis, o pensamento crítico seria aquele relacionado com um certo tipo de ação que resulta na transformação da realidade. Somente uma teoria crítica pode resultar na libertação do ser-humano, pois não existe transformação da realidade sem libertação do ser-humano”.

observado nas abordagens teóricas deste período, não significou, porém, a renovação de uma confiança cega e acrítica no direito como uma ferramenta de alteração estrutural da sociedade e mitigação de desigualdades. Pelo contrário, os atores empenhados em aplicar o direito no seio de lutas populares reconhecem-no como “aparelho de dominação” a serviço da manutenção de uma dada ordem (Junqueira, 2002). Apesar disso, o uso de instrumentos jurídicos no bojo dos repertórios de ação coletiva aponta para a necessidade de ocupação crítica de novos espaços institucionais com a finalidade de provocar o Poder Judiciário a se manifestar e promover o debate público sobre determinado assunto ou reivindicação.

O posicionamento teórico e ideológico adotado pelos profissionais do direito dedicados à luta política junto aos movimentos sociais - como é possível observar a partir da análise de trabalhos posteriores sobre o tema²³ - não sofre, entretanto, alterações substanciais, mas se conforma às oportunidades concretas que se abrem, neste novo cenário, para a construção de seus repertórios de confronto. O tom revolucionário, que se pautava na necessária superação do direito (atrelado a uma crítica marxista ao Direito como superestrutura), é substituído por uma perspectiva voltada à prática, que, apesar de não abandonar a crítica, indica as possibilidades e potencialidades do uso do direito quando empregado estrategicamente no contexto de lutas populares.

No Brasil, trabalhos dedicados à pesquisa sobre a advocacia popular tratam esta questão a partir da análise do dilema prático-teórico que caracteriza a própria atividade profissional. Neste sentido, os advogados populares colocam-se em um lugar de crítica e denúncia em relação à constituição histórica (atrelada à formação da burguesia) e às promessas não realizadas pelo direito, reconhecendo, por outro lado, suas potencialidades quando submetido a um uso *alternativo*. Ou seja, o direito pode, segundo essa perspectiva, consistir em um instrumento de mudança social desde que se fale em um “outro direito”, aquele forjado no interior da prática política e que se torna parte integrante da filosofia da qual emergem os movimentos formados por grupos vulneráveis e de suas experiências próprias (Pressburger, 1993).

²³ Ver Ribas (2009) e Zamotelli (2018).

Aqui, insere-se o chamado *direito insurgente*, linha teórica crítica de estudo e construção prática do Direito que norteia a atividade da assessoria jurídica popular conforme desenvolvida historicamente no Brasil e na América Latina. Essa vertente encontra-se intrinsecamente relacionada à denúncia do monismo jurídico e à busca pelo reconhecimento de diferentes fontes do direito - além da legalidade oficial do Direito Estatal (Ribas, 2009) - perspectiva fortemente influenciada pelos pensamentos jurídicos críticos que chegaram da Europa na década de 1980, com destaque, no Brasil, para as teorias do *Direito achado na rua*, de Roberto Lyra Filho, e do *Pluralismo Jurídico*, de Antonio Carlos Wolkmer. Trata-se, como se vê, da valorização e condução de experiências plurais nascidas no cerne de movimentos sociais para dentro do campo teórico do Direito, que, na prática consubstanciam-se no próprio campo operatório do advogado popular, o qual seria: “trabalhar, não só pelo reconhecimento social e político desse direito dos oprimidos, mas, nos embates concretos, pugnar pela identificação, na legalidade formal, da validade desse direito” (Luz, 2014, p. 143).

O que se pretende demonstrar é que ante a “inevitabilidade” neoliberal e a crescente internacionalização de demandas, as formas de acesso à justiça passaram por importantes transformações, processo este que influenciou em grande medida os repertórios de atuação de indivíduos e coletividades dedicados à defesa de minorias (Engelmann, 2007). Apesar de o posicionamento teórico e político dos profissionais dedicados a esta atividade ser crítico em relação ao Direito e às suas possibilidades emancipatórias, o recurso às instituições judiciais acabou por tornar-se uma estratégia de ação coletiva possível e necessária, entre tantas outras, no âmbito de lutas sociais e resistências políticas. A capacidade crítica da mobilização do Direito, como destaca Inatomi (2019), residiria justamente em sua investida no sentido de, longe de afirmar o idealismo e o mito do direito liberal, buscar compreender como o direito comporta dentro de si os conflitos existentes na sociedade e é empregado como instrumento estratégico de confronto.

Nos termos do advogado membro da organização *Conectas Direitos Humanos*, em entrevista realizada no contexto da pandemia do novo coronavírus, em maio de 2021:

O mesmo direito [que legitimava a sociedade escravocrata e legitima a atuação de farmacêuticas] é sim uma estratégia jurídica para quem defende a transformação social. E no Brasil a Constituição de 1988 é um marco pra isso. Eu sempre reforço que apesar de todos os esforços para que o Direito se converta numa simples legitimação das opressões e das desigualdades, nós, pela luta social, conseguimos reverter o direito também numa luta de transformação, para que todos os compromissos que foram conquistados a duras penas pela luta social, por tantos corpos que tombaram, virem de fato realidade no nosso país e na sociedade global. Então dentro desta estratégia, desta ferramenta, a gente busca enfrentar as contradições do sistema (entrevista *online*).

Em suma, ao entender a mobilização do direito como uma estratégia específica que constitui um repertório mais amplo de ação coletiva, os atores do campo do Direito que atuam na assessoria de movimentos sociais apropriam-se dos instrumentos institucionais disponíveis com a finalidade de atingir objetivos contra hegemônicos pautados no questionamento das próprias estruturas dominantes. Às oportunidades políticas somam-se as próprias percepções críticas pessoais destes atores - sua formação, posicionamento e engajamento político - como fatores determinantes no processo de enquadramento e definição de estratégias.

Neste sentido, Sá e Silva (2015) destaca que os advogados populares da América Latina (diferente dos países capitalistas centrais) adotam performances estratégicas marcadas pela agressividade e pelo alto impacto, aliando um trabalho jurídico convencional com uma pluralidade de performances não-legais. O autor entende como “estratégias de alto impacto” aquelas que geram precedentes judiciais transformadores, criam argumentos e fundamentos basilares para serem utilizados por outros profissionais, e abrem novas oportunidades para discussões políticas e jurídicas acerca de um determinado tema. Estas performances vêm ganhando destaque no âmbito de diversos movimentos sociais no Brasil nas últimas décadas, e adquirem novos contornos no cenário de pandemia do novo coronavírus.

5 CONCLUSÃO

O objetivo do artigo foi apresentar de forma breve o debate que envolve a relação entre direito e movimentos sociais, a fim de abordar a mobilização estratégica do direito por coletividades organizadas como ferramenta política de avanço em pautas político-

sociais em um contexto de confronto político específico. Se as estratégias de ação coletiva dependem de fatores estruturais, os enquadramentos de injustiça realizados pelos atores envolvidos também são imprescindíveis à definição das dinâmicas de luta e resistência. Neste sentido, destaca-se o trabalho desenvolvido por advogados populares, autônomos ou organizados. Ao defenderem uma visão crítica acerca do Direito e do próprio sistema de justiça, desempenham papel fundamental na tradução de demandas políticas estruturais em pleitos judiciais.

Em um cenário de incertezas e enfrentamentos públicos diretos, em que estão em jogo diferentes interesses políticos e econômicos, vários movimentos sociais buscaram ocupar de forma proativa os espaços institucionais que, de acordo com interesses específicos naquele momento, forneceriam não apenas maior segurança, mas também respostas mais céleres a suas reivindicações. Apesar de o sistema de Justiça ser tradicionalmente reconhecido pela morosidade e por seu compromisso com grupos sociais específicos (aqueles que controlam as estruturas de poder econômico e político), a janela de oportunidades que se abriu em um cenário de crise e urgência foi interpretada pelos atores envolvidos como um momento propício para se levar à apreciação do Poder Judiciário questões que teriam o potencial de gerar graves violações de direitos de grupos específicos e, assim, receber tutela estatal em caráter emergencial.

A ocupação do STF por movimentos sociais diversos, neste contexto, teve como objetivo impedir ou mitigar a ocorrência dos efeitos nocivos da pandemia sobre a vida de populações já vulnerabilizadas. Esta estratégia tem como ponto fundamental a inversão do próprio sentido do direito, que é divorciado de seu objetivo social tradicional, qual seja a manutenção da ordem e o bom funcionamento da sociedade a partir da resolução de conflitos, para tornar-se, pelo contrário, um importante potencializador de enfrentamentos e confrontos. É justamente com o objetivo de questionar situações históricas de injustiça e alertar para a possibilidade de ocorrência de novas violações que movimentos sociais e seus aliados recorrem à arena judicial na construção de ações coletivas.

De fato, as manifestações favoráveis do Supremo em relação a lutas de caráter histórico representam um importante precedente para os mais diversos movimentos sociais em todo o país. Ao ingressar na arena institucional para levar pontos de vista e experiências específicas para o centro de um processo judicial em curso, os movimentos servem como meio de ressonância entre a sociedade civil organizada e a Suprema Corte, evidenciando a porosidade entre os campos político e jurídico no país. O realinhamento de ações coletivas, nesse sentido, é estimulado justamente por consistir em uma possibilidade de se questionar o próprio Estado, suas estruturas e tecnologias de violência a partir da explicitação de suas contradições internas.



REFERÊNCIAS

ANDERSEN, Ellen Ann. **Out of the Closets and into the Courts**. Michigan: The University of Michigan Press, 2008.

BALDEZ, Miguel. Solo urbano, reforma, propostas para a Constituinte. **Revista Direito Proc. Geral**, Rio de Janeiro, 38, p. 104-120, 1986. Disponível em: https://issuu.com/assessoriajuridicapopular/docs/1986_solo_urbano. Acesso em: 21 maio 2021.

BALDEZ, Miguel. **Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista: Ocupações coletivas: direito insurgente**. Petrópolis: Centro de Defesa de Direitos Humanos, 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 709/DF**. Ministro relator Luís Roberto Barroso. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 742/DF**. Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001379>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635/RJ**. Ministro Edson Fachin. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/adpf-rio-fachin.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 828/DF**. Ministro relator Luís Roberto Barroso. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346626851&ext=.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

CARLET, Flávia. **Advocacia Popular: Práticas Jurídicas e Sociais no Acesso ao Direito e à Justiça aos movimentos sociais de luta pela terra**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós- Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant G. Constructing Law out of Power: Investing in Human Rights as an Alternative Political Strategy. *In*: SARAT, Austin; SCHEINGOLD, Stuart (org.). **Cause Lawyering and the State in a Global Era**. New York: Oxford University Press, 2001. p. 354-381.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e Ativismo Judicial: Causas Políticas e Causas Jurídicas nas décadas de 1990 e 2000. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 39-62, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000100002>.

INATOMI, Celly Cook. A abordagem da Mobilização do Direito entre a crítica necessária e a crítica possível. **Lua Nova**, São Paulo, 108, p. 101-119, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-101119/108>.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Los abogados populares: en busca de una identidad. **El otro Derecho**, Bogotá, n. 26-27, p. 193-227, 2002. Disponível em: <https://colectivoemancipaciones.files.wordpress.com/2018/01/botelho-junqueira-ileana-los-abogados-populares-en-busca-de-una-identidad.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2021.

LUZ, Vladimir de Carvalho. **Assessoria Jurídica Popular no Brasil: Marcos teóricos, formação histórica e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MACCANN, Michael. Law and Social Movements: Contemporary perspectives. **Annual Review of Law and Social Science**, Palo Alto, v. 2, p. 17-38, 2006.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dinámica de la Contienda Política**. Barcelona: Hacer, 2005.

MERRY, Sally Engle. Inequality and Rights: Commentary on Michael McCann's "The Unbearable Lightness of Rights". **Law & Society Review**, v. 48, n. 2, p. 285-295, jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/lasr.12077>.

PRESSBURGER, Miguel. Prefácio (ou A Burguesia suporta a ilegalidade?). *In*: **Coleção Seminários 12: O sistema jurídico e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular; FASE, 1989.

PRESSBURGER, Miguel. Direito Insurgente: o direito dos oprimidos. *In*: **Coleção Seminários 14: Direito Insurgente. O direito dos oprimidos**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular; FASE, 1990.

PRESSBURGER, Miguel. Direitos Humanos e assessorias jurídicas. *In*: **Coleção Seminários 17: Discutindo a assessoria jurídica popular II**. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico Popular; FASE, 1992.

- PRESSBURGER, Miguel. O Direito como instrumento de mudança social. *In: Direito e Mudança Social*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993. p. 27-34.
- RIBAS, Luiz Otávio. **Direito insurgente e pluralismo jurídico**: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito) – Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- SÁ E SILVA, Fabio. Hegemonia e contra-hegemonia na globalização do direito: a “advocacia de interesse público” nos Estados Unidos e na América Latina. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 310-376, 2015. DOI: 10.12957/dep.2015.15408.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina. 2020.
- TARROW, Sidney. **O poder em Movimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TILLY, Charles.; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. New York: Oxford University Press, 2015.
- VANHALA, Lisa. **Making Rights a Reality?** Disability Rights Activists and Legal Mobilization. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ZANOTELLI, Ana Gabriela Camatta. **Um pé na terra, outro no Tribunal**: um estudo sobre a proposta de assessoria jurídica popular do Coletivo Margarida Alves. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

ZAMOTELLI, Ana Gabriela Camatta. As disputas por direitos no contexto de Pandemia no Brasil e o papel dos movimentos sociais na construção de litígios estratégicos. *RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 10, n. 3, p. 112-141, set./dez. 2023.

Recebido em: 25/07/2021

Aprovado em: 21/08/2023