



**A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA COMO PONTE PARA
TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS: ATIVISMO DIALÓGICO EM PROCESSOS
ESTRUTURAIS NA COLÔMBIA¹**

***THE DEMOCRATIZATION OF ACCESS TO JUSTICE AS A BRIDGE TO SOCIAL
TRANSFORMATION: DIALOGICAL ACTIVISM IN STRUCTURAL LITIGATION
IN COLOMBIA***

Eduarda Peixoto da Cunha França²

RESUMO: É possível que o Poder Judiciário interfira de modo ativo e, ao mesmo tempo, dialógico na superação de quadros calamitosos que envolvem violações sistêmicas e reiteradas a direitos fundamentais? O presente artigo busca responder ao questionamento por meio de uma análise dos efeitos materiais e simbólicos da *Sentencia-T025/04* na realidade colombiana. Depois de um período difícil, marcado por conflitos armados em pleno território nacional e uma guerra interna do Estado contra cartéis de drogas, a sociedade colombiana celebrou os anos noventa com entusiasmo, esperança de mudança política e o desejo de construir um Estado de bem-estar social efetivo. A Constituição Colombiana de 1991 veio com grandes escopos transformativos e buscava promover a dignidade humana, liberdade, igualdade e participação política e democrática por meio de dispositivos constitucionais ambiciosos. A Corte Constitucional do país, nesse sentido, passou a exercer um importante papel no que concerne à proteção de direitos fundamentais, de modo que o acesso à justiça tornou-se um poderoso e promissor mecanismo de redistribuição de poder político e social. Adota-se, no artigo, o método dedutivo e pesquisa de cunho bibliográfico-documental. Conclui-se que a expressão “ativismo judicial” é multidimensional e contingente, de modo que utilizá-la de forma arbitrária e subjetiva é travar uma discussão pouco científica e meramente retórica. O termo “ativismo judicial” não pode ser utilizado como um trunfo argumentativo para aqueles que discordam de decisões judiciais sobre determinados temas, a exemplo de decisões envolvendo políticas públicas, pois demandas sobre direitos sociais, econômicos e culturais chegam diariamente ao Poder Judiciário, quer os acadêmicos desejem ou não. O ativismo, desse modo, deve ser estudado em toda a sua complexidade e a partir de todas as suas facetas. Logo, após a análise do caso do deslocamento forçado enfrentado pela Corte Constitucional Colombiana, vislumbra-se a possibilidade de um ativismo dialógico enquanto alternativa interessante para casos que envolvem reformas estruturais pelo Poder Judiciário.

¹ Data de Submissão: 22/02/2022. Aprovado em: 29/09/2022.

² Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Interpretação e Decisão Judicial (NUPID). Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: eduardacunhapf@gmail.com.



PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; ativismo dialógico; processos estruturais.

ABSTRACT: Is it possible for the Judiciary to intervene in an active and, at the same time, dialogical way in overcoming calamitous situations that involve systemic and repeated violations of fundamental rights? This article seeks to answer the question through an analysis of the material and symbolic effects of Sentence-T025/04 in the Colombian reality. After a difficult period, marked by armed conflicts throughout the national territory and, particularly, after an internal war of the State against drug cartels, Colombian society celebrated the nineties with enthusiasm, hope for political change and the desire to build a State of effective social well-being. The 1991 Colombian Constitution came with great transformative scopes and sought to promote human dignity, freedom, equality and political and democratic participation through ambitious constitutional provisions. The country's Constitutional Court, in this sense, began to play an important role with regard to the protection of fundamental rights, so that access to justice became a powerful and promising mechanism for redistributing political and social power. The deductive method and bibliographic-documentary research are used. It is concluded that the expression “judicial activism” is multidimensional and contingent, so that using it in an arbitrary and subjective way is to engage in an unscientific and merely rhetorical discussion. The term “judicial activism” cannot be used as an argumentative asset for those who disagree with judicial decisions on certain topics, such as decisions involving public policies, especially because demands involving social, economic and cultural rights will reach the Judiciary, whether the academics whether they want it or not. It must, on the other hand, be studied in all its complexity and from all its facets. Thus, after analyzing the case of forced displacement faced by the Colombian Constitutional Court, the possibility of dialogical activism is seen as an interesting alternative for cases involving structural reforms by the Judiciary.

KEYWORDS: Access to justice; dialogical activism; structural litigation.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o intuito de investigar como o ativismo dialógico pode contribuir para a superação de quadros de violação massiva e reiterada a direitos fundamentais pela via judicial. A Corte Constitucional Colombiana (CCC), nesse sentido, tem tomado decisões interessantes e criativas no que concerne à proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, através da doutrina do “Estado de Coisas Inconstitucional”.

Realiza-se, portanto, um estudo da *Sentencia T-25/04* - na qual a CCC acumulou as petições de 1.150 núcleos familiares que estavam em situação de vulnerabilidade extrema em decorrência dos conflitos armados internos -, bem como das características das medidas adotadas por esta Corte visando superar as falhas sistêmicas do litígio estrutural em questão.



Desse modo, o trabalho apresenta, inicialmente, o caso do deslocamento forçado de pessoas na Colômbia, bem como a repercussão da *Sentencia T-25/04* nas atividades políticas, sociais e judiciais. Em seguida, passa-se à análise dos efeitos materiais e simbólicos que podem advir de decisões estruturais, destacando a importância de cada um deles para a superação de litígios estruturais. Por fim, estuda-se a multidimensionalidade e contingencialidade do ativismo judicial, com a finalidade de delinear se o ativismo é, a priori, (i)légítimo, ou se, ao contrário, a generalização do termo pode levar à completa abstração dos debates travados neste campo.

2. ACESSO À JUSTIÇA E A PROTEÇÃO DE GRUPOS MARGINALIZADOS APÓS A CONSTITUIÇÃO COLOMBIANA DE 1991

Depois de um período difícil, marcado por conflitos armados em pleno território nacional e, particularmente, após uma guerra interna do Estado contra cartéis de drogas em 1980, a sociedade colombiana celebrou os anos noventa com entusiasmo, esperança de mudança política, paz, e o desejo de construir um Estado de bem-estar social efetivo.

A Constituição Colombiana de 1991³ veio com grandes escopos transformativos e buscava promover a dignidade humana, liberdade, igualdade e participação política e democrática por meio de dispositivos constitucionais ambiciosos. Nesse sentido, David Bilchitz argumenta que constituições de países do “Sul Global” direcionam seu foco a direitos socioeconômicos e culturais, bem como, conseqüentemente, a questões de justiça distributiva (sobretudo se comparadas com grande parte das constituições do chamado “Norte Global⁴”)⁵.

³ VALLE, Vanice Regina Lírio do; GOVÊA, Carina Barbosa. Direito à moradia no Brasil e na Colômbia: uma perspectiva comparativa em favor de um construtivismo judicial. In: *ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UNIMOVE/UFCS/FLORIANÓPOLIS*, 23., 2014, Florianópolis. Anais [...] Florianópolis: CONPEDI, p. 222-248, 2014, p.226.

⁴ O “Sul Global” corresponde aos países do sistema mundo moderno que são considerados como sendo de “Terceiro Mundo” SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. In SANTOS, B. S.; MENESES, M. P (org). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 31-83.

⁵ BILCHITZ, David. Constitutionalism, the Global South, and economic justice. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press, p.41-94, 2013, p.41.



Diante do amplo rol de direitos dispostos na Carta de 1991, os juízes constitucionais passaram a exercer a importante tarefa de sopesar cuidadosamente os valores constitucionais, bem como assumir o encargo de adaptá-los às mudanças sociais, com o intuito de alcançar a justiça social e proteger a dignidade dos cidadãos por meio de suas decisões. Tais tarefas passaram a demandar que a CCC, em alguma medida, fosse criativa na interpretação dos dispositivos constitucionais.

Essa realidade acaba entrando em contraposição com a ideia de que o sistema legal tem todas as respostas para os problemas ou conflitos⁶ que podem existir em uma sociedade, bem como com a percepção de que a única função do Poder Judiciário é a de aplicar as normas já existentes para resolver esses problemas, conforme sustentado, por exemplo, por Montesquieu quando este afirma que “os juízes da nação não são, como dissemos, senão a boca que pronuncia as palavras da lei, seres inanimados que não podem moderar-lhe a força nem o rigor”⁷.

A Constituição de 1991 abarcou não somente direitos civis e políticos, como, também, direitos sociais e econômicos, o que, atrelado aos mecanismos judiciais de proteção desses direitos, trouxe a justiça para mais perto dos cidadãos. O direito, na sociedade colombiana, passou a ser uma ferramenta estratégica para alcançar mudanças políticas e sociais, de modo que movimentos e organizações sociais, sobretudo aqueles que representavam os interesses de grupos tradicionalmente marginalizados, passaram a utilizar estrategicamente a possibilidade de acesso à jurisdição constitucional com o intuito de proteger seus direitos e assegurar sua sobrevivência⁸.

O acesso à justiça, no país, tornou-se um poderoso e promissor mecanismo de redistribuição de poder político e social, abrindo espaço para vozes que, no passado, não eram ouvidas. É o que será explorado a seguir.

2.2 O problema do deslocamento forçado na Colômbia e a *Sentencia T-25/04*

⁶ Ideia muito difundida, sobretudo, durante o positivismo. Sobre a temática, ver: BOBBIO, Norberto; O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

⁷ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barón de la Brède et. O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 295-303.

⁸ ITURRALDE, Manuel. Access to Constitutional Justice in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press, p.361-410, 2013, p.371.



A *Sentencia T-25/04* tratou sobre uma grave crise humanitária na Colômbia: o deslocamento forçado de pessoas, as quais, em detrimento dos conflitos armados internos, tinham que se deslocar de suas casas a fim de preservar as suas vidas⁹. Há mais ou menos trinta anos, o país enfrentava um quadro de violência generalizada em decorrência de disputas pelo poder envolvendo o governo, organizações paramilitares de extrema direita e esquerda, narcotraficantes, microtraficantes e criminosos, que surtia efeitos negativos, sobretudo, na população mais pobre e vulnerável¹⁰. Os juízes constitucionais alegaram que a dramática situação das mais de três milhões de pessoas deslocadas pela violência na Colômbia configurava um verdadeiro “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI)¹¹, instituto declarado pela primeira vez na *Sentencia de Unificación (SU) n° 559 de 1997*¹³.

⁹ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, v. 19, n. 32, p. 148-183, 2021, p.163.

¹⁰ LATORRE IGLESIAS, Edimer Leonardo. *Litigio estructural y experimentalismo jurídico: análisis sociojurídico a los cambios generados por la sentencia T-025 en la población desplazada*. Santa Marta: Universidad Sergio Arboleda, 2015, p.11.

¹¹ Acerca dos requisitos para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional: “*Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.*” COLOMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentença que declarou o Estado de Coisas Inconstitucional dos deslocados internos*. Sentença T-25/04. Abel Antonio Jaramillo e outros e Red de Solidaridad Social e outros. Relator: Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, COLÔMBIA, 24 de janeiro de 2004. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021. Sobre o Estado de Coisas Inconstitucional, ver também: ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. *Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

¹² GARAVITO, Cesar A. Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010, p.13.

¹³ MAIA, Isabelly Cysne Augusto. *Análise da ADPF n° 347e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: Por novos protagonistas na esfera pública democrática*. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000049/0000492f.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2021, p.9.



Os principais requisitos para a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional são: a) a violação massiva e reiterada de direitos fundamentais; b) a longa demora das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações no sentido de garantir estes direitos; c) a necessidade de que a solução para o problema que se pretende superar seja elaborada de forma colaborativa, com a prolação de medidas estruturais; d) o fato de que se todas as pessoas afetadas pelo problema sistêmico em questão judicializassem ações com o intuito de obter a proteção de seus direitos, provavelmente haveria um congestionamento da máquina judicial.

O ECI permite que o Poder Judiciário crie soluções e medidas estruturais com o intuito de modificar as graves inconstitucionalidades que atingem diversos direitos fundamentais de populações vulneráveis, decorrentes da omissão ou da falta de coordenação das autoridades direta ou indiretamente responsáveis¹⁴, sendo, atualmente, uma das mais importantes criações jurisprudenciais da Corte Constitucional do país¹⁵.

Em suma, quando detectado um cenário de bloqueios institucionais que gera uma violação de grande magnitude a direitos fundamentais, a CCC declara a existência de uma realidade inconstitucional, cuja principal consequência é a interferência da Corte em questões originariamente políticas, como, por exemplo, o ajuste e/ou implementação de políticas públicas¹⁶.

Além dos déficits de moradia relacionados à crise econômica e outras disfuncionalidades sociais, o deslocamento forçado de pessoas no país e a questão habitacional a ele relacionada apresentavam-se como uma consequência colateral da atuação de grupos armados e suas disputas de poder, de modo que as diversas organizações paramilitares operantes no território nacional haviam criado uma realidade na qual os conflitos armados eram rotineiros e o interesse estratégico de qualquer um desses grupos em

¹⁴ CORREDOR, Róman J. Duque. *Estado de Derecho y justicia: desviaciones y manipulaciones*. El Estado de cosas inconstitucional, Provincia Especial, 2006, p.343.

¹⁵ MAGALHÃES, Breno Baía. A incrível doutrina de um caso só: análise do estado de coisas inconstitucional na ADPF 347. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 14, n. 3, p. 32760, 2019, p.10.

¹⁶ ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. **Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia**. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 129-162, p. 129.



assumir o comando de determinadas localidades obrigava os moradores de diversas cidades a terem que abandonar suas moradias¹⁷¹⁸.

Esse cenário, conseqüentemente, gerava um alto número de pessoas refugiadas, desabrigadas e em condições degradantes, as quais viviam, em sua maioria, em situações de indigência e mendicância, abaixo da linha da pobreza¹⁹.

Na oportunidade, a Corte Constitucional do país enfrentou ações de tutela interpostas por 1.150 núcleos familiares, em sua maioria compostos de mulheres, crianças, minorias étnicas e idosos²⁰, todas relacionadas à inadequação ou insuficiência das políticas públicas destinadas a lidar com a população deslocada internamente, afirmando a existência de uma obrigação geral do Estado na tomada de ação especificamente em relação aos desabrigados, com a garantia de um nível mínimo de proteção aos atingidos e prevenção da regressão no que concerne às providências já tomadas.

O artigo 1º da Lei 387 de 1997²¹ da Colômbia estabelece que “deslocado interno” é todo aquele que tenha sido forçado a migrar dentro do território nacional, abandonando sua residência ou suas atividades econômicas habituais porque sua vida, sua integridade física, sua segurança ou suas liberdades individuais estão sendo ameaçadas ou se encontram

¹⁷ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, v. 19, n. 32, p. 148-183, 2021, p.163.

¹⁸ Sobre direito à moradia e o caso dos deslocados internos, ver: MÖLLER, GABRIELA SAMRSLA. **Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural: litígios e comportamento das cortes**. Londrina: Thoth, 2021.

¹⁹ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, v. 19, n. 32, p. 148-183, 2021, p.163-164.

²⁰ LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. *Argumenta Journal Law*, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019, p.227

²¹ “Artículo 1o.- Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.” COLOMBIA. Ley nº 387, de 18 de julho de 1997. Lei que busca adotar medidas para a prevenção do deslocamento forçado, bem como para a proteção, consolidação e estabilidade socioeconômica dos deslocados internos na República da Colômbia. *Ley 387 de 1997*. 1. ed. Bogotá: Secretaría Jurídica Distrital de La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 18 jul. 1997. Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>. Acesso em: 15 jul. 2021.



diretamente ameaçadas por qualquer das seguintes circunstâncias: a) conflito armado interno; b) distúrbios e tensões internas; c) violência generalizada; d) violações massivas de direitos humanos; e) infrações ao Direito Internacional Humanitário; ou f) outras situações provenientes das circunstâncias supramencionadas que podem alterar drasticamente a ordem pública.

Além da definição legal, a Corte Constitucional Colombiana estabeleceu que existem diversas outras definições que podem ser utilizadas para conceituar um “deslocado interno”, algumas de ordem interna e outras de ordem internacional, de modo que se existir uma contradição entre elas, deve prevalecer aquela que for mais benéfica à vítima, em virtude do princípio “pro homine”, que assevera que quando determinadas normas garantirem um certo direito, vale a que mais amplia direitos e garantias fundamentais da pessoa humana; e que quando, ao contrário, determinadas normas restringirem um certo direito, vale a norma que faz menos restrições (ou seja: a que garante de modo mais eficaz e mais amplo o exercício de um direito).

Ainda nesse sentido, na *Sentencia T-227* de 1997, a CCC estabeleceu que qualquer que seja a definição de deslocado adotada, esta sempre deverá contar com dois elementos cruciais: 1) a coação, que faz com que o indivíduo saia do local no qual reside; 2) a permanência deste indivíduo dentro das fronteiras da própria nação (ou seja, ele permanece no Estado, mesmo sendo obrigado a sair de sua habitual localidade).

A CCC vislumbrou, desse modo, a presença de uma violação massiva e reiterada a direitos fundamentais, que afetava uma multidão de pessoas e cuja solução demandava a intervenção de distintas entidades para atender a problemas de ordem estrutural, concluindo pela necessidade de ordenar remédios que coibissem a violação de direitos não somente em favor daqueles que pleitearam as tutelas, mas também das outras pessoas que se encontravam na mesma situação²².

A omissão estatal no sentido de proteger adequadamente os direitos fundamentais das pessoas deslocadas ocorreu, segundo a Corte, especialmente, por causa da precária capacidade institucional para desenvolvimento, implementação e coordenação das políticas

²² CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016, p.144.



públicas necessárias, bem como da insuficiência de recursos orçamentários disponibilizados para o cumprimento dessas políticas já deficientes. Essa falta de tratamento adequado ocorria, em suma, por três fatores: 1) o desenho e a regulamentação inadequados das políticas públicas em andamento que tinham como objetivo proteger a população deslocada; 2) falhas de implementação na política; 3) supervisão e avaliação insuficientes da execução da política pública, caracterizando uma deficiência notável nas diferentes fases (ou ciclos) das políticas públicas, quais sejam: definição da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação²³.

Carlos Alexandre de Azevedo Campos argumenta que o diferencial da *Sentencia T-25/04* em relação às outras abordagens de problemas sistêmicos enfrentados através da declaração do ECI foi o fato de que a CCC reteve a jurisdição sobre o litígio a fim de assegurar a implementação total de suas ordens. Um dos mecanismos de monitoramento mais importantes foram os “autos de seguimento”, que tinham como intuito supervisionar a implementação das ordens estruturais para solicitar informações e ações concretas “(...) de atores específicos, comunicar informações relevantes entre os autores, fixar as datas das audiências públicas e das sessões técnicas e adotar indicadores baseados em direitos para avaliar o progresso da realização dos direitos das pessoas deslocadas”²⁴.

Assim, ao invés de somente determinar que fossem promovidas políticas públicas dirigidas a remover a violação de direitos, supervisionou o cumprimento da decisão, realizando audiências públicas para debater as soluções formuladas e prolatou novas decisões e ordens voltadas a superar o problema das vítimas do deslocamento forçado²⁵.

Na *Sentencia T-25/04*, a CCC prolatou três ordens principais. A primeira era que o governo deveria formular um plano coerente de ação para auxiliar na situação de emergência humanitária dos deslocados internos. Em segundo lugar, ordenou à Administração Pública que calculasse o que seria necessário para colocar em prática o plano de ação e explorar todas as vias possíveis para investir, dentro do possível, em programas destinados aos

²³ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016, p.145.

²⁴ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016, p.153,

²⁵ MAIA, Isabelly Cysne Augusto. *Análise da ADPF n° 347e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: Por novos protagonistas na esfera pública democrática*. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000049/0000492f.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2021, p.42.



deslocados. Por fim, a CCC emitiu ordens para que o governo assegurasse pelo menos o mínimo existencial dos direitos fundamentais dos deslocados, como: alimentação, educação, saúde, moradia e propriedade. Todas essas ordens se dirigiram diretamente aos organismos públicos relevantes, entre os quais estavam as entidades administrativas nacionais e as autoridades locais²⁶.

Ao dispor acerca das medidas estruturais necessárias à superação do ECI, a Corte afirmou que sua atuação não configuraria uma violação à separação de poderes e nem uma interferência indevida na atuação das autoridades políticas. Pelo contrário, a Corte, levando em consideração os instrumentos legais que desenvolveriam a política de atenção à população deslocada, bem como o desenho da política e os compromissos assumidos pelas diferentes entidades, apelou ao princípio da colaboração harmoniosa entre os diferentes ramos do poder, com o intuito de garantir o cumprimento dos deveres de proteção efetiva dos direitos de todos os residentes no território nacional. Essa, para a referida instituição, é a competência do juiz constitucional de um Estado Social de Direito em relação aos direitos que têm uma clara dimensão prestacional²⁷.

Apesar de ainda ter o maior número de pessoas deslocadas do mundo, uma vez que o contexto de violência urbana ainda não foi superado pelo Poder Executivo Nacional, desde a adoção das medidas proferidas pela Corte Constitucional, muitos dos indivíduos que compõem a população dos deslocados internos não estão completamente desassistidos. O caso possibilitou uma melhora no gozo efetivo dos direitos da população desplazada e “uma redução no volume de novos casos, especialmente de desplazados em massa de uma mesma localidade”²⁸.

3. ATIVISMO DIALÓGICO E SENTENÇAS ESTRUTURAIS: É POSSÍVEL TRANSFORMAR A REALIDADE SOCIAL PELA VIA JUDICIAL?

²⁶ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.13.

²⁷ LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. *Argumenta Journal Law*, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019, p. 230-231.

²⁸ CARDOSO, Evorah. Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 1, p. 543-570, 2019, p.555.



Conforme aponta Garavito²⁹, a literatura acadêmica sobre a justiciabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais (DESC) tem se multiplicado na mesma proporção da proliferação de sentenças ativistas. Em alguns locais, o enfoque está em dar embasamento teórico à justiciabilidade dos DESC - à luz das exigências das teorias democráticas e da realidade de sociedade caracterizadas por profundas desigualdades sociais - , bem como em analisar problemas estruturais a partir da ótica dos direitos humanos, o que tem proporcionado um aumento da interferência judicial na proteção desses direitos.

Apesar disso, poucos estudos têm sido realizados no sentido de verificar empiricamente a (in)efetividade dessas decisões, deixando uma espécie de “lacuna” acadêmica no que concerne ao momento de cumprimento da sentença. Isso é preocupante pois estudos cujo enfoque esteja somente em discutir aspectos inerentes ao processo de tomada de decisão judicial ou questões meramente legais fogem do verdadeiro gargalo da temática que envolve o controle jurisdicional de políticas públicas: os aspectos práticos.

Assim, questões como “até que ponto as instâncias majoritárias cumpriram com essa decisão?”; “qual é o impacto que essas decisões têm, no Estado, na sociedade civil organizada, nos movimentos sociais e na opinião pública?”; ou “sentenças estruturais contribuem de fato para a garantia dos DESC?”, acabam sendo invisibilizadas ou pouco discutidas, o que é problemático sobretudo pelo fato de que caso essas decisões não gozem de efeitos materiais concretos, as vítimas do problema que se pretende superar continuarão desassistidas.

Em suma, parece que pouco vigor é destinado a pontos pragmáticos das decisões estruturais, enquanto muita energia é gasta debatendo aspectos institucionais como “O Poder Judiciário tem legitimidade para decidir essa matéria?”; ou “Qual a melhor técnica processual para a resolução de litígios estruturais?”, que, apesar de importantes, precisam ser trabalhadas em conjunto com os efeitos práticos das decisões. Até porque, questões como a (in)utilidade de uma postura judicial ativista só pode ser colocada a prova a partir da verificação dos resultados práticos de sentenças estruturais.

²⁹ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.2.



Apontamentos simplistas como “o ativismo é ilegítimo e de nada serve” pouco contribuem com a realidade prática de países nos quais a judicialização da política e o controle jurisdicional de políticas públicas estão presentes no dia a dia. Podem até ser interessantes para a academia, mas pouco contribuem no quesito “impacto social”. Investigar, em contrapartida, a razão pela qual algumas decisões têm impactos positivos enquanto outras têm impactos negativos, ou o papel dos atores sociais, políticos e pertencentes ao sistema de justiça como um todo têm na efetivação (ou não) de uma sentença estrutural, trazem, de fato achados importantes para que os estudos acerca da temática em questão possam avançar.

O primeiro passo para estudar a efetivação dos DESC por meio de sentenças estruturais é compreender que o Judiciário não é um jogador solo. Ele pode e deve contar com o apoio dos outros ramos de Poder, bem como uma ampla gama de atores políticos e sociais, para que falhas sistêmicas sejam de fato superadas. Assim, ao contrário daquilo que alguns críticos propagam, processos estruturais não atribuem um papel hercúleo ao Poder Judiciário, até porque decisões do tipo “comando e controle”, apesar de existirem, dificilmente logram êxito³⁰.

Processos estruturais demandam uma postura ativa (no sentido de que, uma vez acionado, o Poder Judiciário deve buscar formas de provocar as instâncias políticas para que o problema seja solucionado) e, ao mesmo tempo, dialógica do Poder Judiciário. Exigem, portanto, aquilo que Garavito intitulou de “ativismo dialógico”. Essa classe de ativismo judicial é, segundo o autor, uma tendência ainda incipiente que vem ganhando espaço nos

³⁰ Um claro exemplo disso na jurisdição colombiana é a Sentença T-153 de 1998, na qual a CCC declarou o ECI acerca de situações desumanas do cárcere no país, bem como a violação massiva e reiterada dos direitos dos detentos. A Corte prolatou uma série de medidas às mais diversas instituições de país, determinando até mesmo a reformulação das políticas penitenciárias e determinando a reorganização das disposições orçamentárias. A doutrina, entretanto, argumenta que a decisão conseguiu produzir os efeitos esperados em razão da Corte ter exarado medidas rígidas e sem qualquer participação dos poderes políticos, “(...) além da ausência de fixação de mecanismos viáveis e eficazes de fiscalização dos dispositivos da sentença”. MAIA, Isabelly Cysne Augusto. *Análise da ADPF n° 347e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: Por novos protagonistas na esfera pública democrática*. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000049/0000492f.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2021, p.36.



países do Sul Global, recebendo diferentes nomes e tendo distintas características a depender do local³¹.

Nesse sentido, na *Sentencia T-25/04*, a CCC utilizou-se de uma postura ativista e dialógica, estabelecendo metas mais “abertas” (e, conseqüentemente, deixando mais espaço para um agir das instâncias políticas) e processos de execução claros, com prazos firmes e com a exigência de informes acerca do cumprimento da decisão, deixando, ainda, as grandes tomadas de decisão e as medidas detalhadas aos órgãos administrativos. O ativismo dialógico, portanto, não é somente compatível com a ideia de separação de poderes, como, também, fomenta mecanismos participativos de seguimento, como as audiências públicas ou mesmo os convites para a sociedade civil organizadas e aos órgãos administrativos para que apresentem informações relevantes e participem de debates promovidos pelo Tribunal. Esses mecanismos promovem a deliberação democrática e melhoram a capacidade judicial de prolatar decisões pragmáticas.

3.1 Efeitos materiais e simbólicos das sentenças estruturais

Os estudos acerca dos impactos das decisões judiciais se dividem em dois grupos, a depender da classe de efeitos em que se concentram. Alguns autores dirigem sua atenção a efeitos diretos e visíveis das decisões, aplicando um teste estrito de causalidade para avaliar os efeitos das decisões judiciais: uma sentença é efetiva quando produz uma mudança observável na conduta daqueles a quem ela se dirige diretamente. Um exemplo disso seria, no caso da *Sentencia T-25/04*, analisar as conseqüências das condutas das autoridades públicas encarregadas da política pública sobre deslocamento forçado e verificar, a posteriori, qual o impacto dessa mudança de conduta na situação dos deslocados internos. Esses efeitos são chamados de “materiais”³².

³¹ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.4.

³² Sobre o tema, ver: LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A justiciabilidade dos direitos socioeconômicos e culturais no Sul Global: Uma aproximação às teorias dialógicas de Landau, Tushnet e Dixon. *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 12, n. 22, p. 45-80, 2020.



Outros estudiosos, por sua vez, acreditam que as decisões judiciais e o Direito produzem transformações não só quando provocam mudanças nas condutas dos grupos e indivíduos afetados diretamente pelo caso ou quando contribuem com a implementação ou ajuste de políticas públicas como, também, quando promovem mudanças indiretas nas relações sociais ou quando modificam as percepções dos atores sociais e legitimam a visão de mundo que têm os afetados pelo processo judicial³³³⁴. Esses efeitos são os “simbólicos”.

Nesse sentido, é possível dizer, por exemplo, que os efeitos simbólicos da *T-25/04* contribuíram com a mudança de percepção pública sobre a urgência e a gravidade do deslocamento forçado na Colômbia, bem como reforçaram o poder das ONGS de direitos humanos e dos organismos internacionais de direitos humanos que já vinham pressionando o governo colombiano para que este desse auxílio à população deslocada³⁵. Assim, ainda que muitas vezes determinadas decisões judiciais não se traduzam instantaneamente na mudança pretendida, elas podem ajudar a redefinir os termos das lutas imediatas e de longo prazo que ocorrem entre os grupos sociais.

Tanto os efeitos simbólicos quanto os materiais são importantes para verificar os impactos das sentenças estruturais na realidade social³⁶. Isso porque a análise dos efeitos simbólicos pode levar a resultados que não seriam encontrados através da análise isolada de efeitos materiais, mas que são extremamente importantes quando se pretende uma reforma estrutural. Um exemplo disso é a mudança da percepção pública acerca de um determinado estado de coisas violador de direitos, de modo que este passe não somente a ganhar atenção como, também, a ser visto efetivamente como um problema de direitos humanos. Em que pese essa mudança de percepção parecer singela, o fato é que, muitas vezes, mudanças sociais complexas demandam uma transformação cultural profunda. Ou seja: Apesar de muitos problemas parecerem superficiais no sentido de que se uma determinada política pública fosse criada ou ajustada para atendê-lo ele seria resolvido, não é raro que esses

³³ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.9.

³⁴ Nesse sentido, ver também: CASIMIRO, Matheus; MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?. *Direito Público*, v. 19, n. 102, 2022.

³⁵ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.9.

³⁶ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.9-10.



problemas aparentemente materiais estejam arraigados com a cultura e o imaginário de uma determinada sociedade, de forma que ainda que o problema seja resolvido no plano material, a mentalidade da sociedade pode obstar ou dificultar o seu êxito a longo prazo.

Um claro exemplo disso é o famoso caso de “*Brown v. Board of Education*”³⁷, que deu início ao desenvolvimento dos processos estruturais, em 1954. Em que pese os esforços da Suprema Corte Norte Americana de mudar a realidade fática pautada pela doutrina do “separados mas iguais” e do enfrentamento da demanda mais uma vez em “*Brown II*”³⁸, mudanças profícuas demoraram a acontecer e só foram possíveis graças às lutas dos movimentos sociais e à mudança de percepção da sociedade acerca daquilo que se entendia enquanto igualdade.

Mudanças estruturais não acontecem “da noite para o dia” e decisões tomadas em tribunais cujos pronunciamentos provocam grande repercussão, como aqueles que exercem a função de corte constitucional, podem ser importantes não somente pelas mudanças imediatas que provocam, mas, também, pelos efeitos que produzem de forma gradual, que só podem ser sentidos a longo prazo.

3.2 Os impactos da *Sentencia T-25/04* na realidade dos deslocados internos

Garavito aponta alguns dos efeitos principais da *Sentencia T-25/04*. O primeiro deles é o efeito de desbloqueio, que, segundo o autor, foi imediato. Esse efeito vigorou no sentido de desestabilizar as burocracias estatais a fim de que o Estado atendesse à população deslocada. A CCC, nesse sentido, ordenou ao governo que estabelecesse uma política coerente para proteger os direitos dos deslocados e estabeleceu prazos para avaliar o progresso da atuação pública, utilizando os DESC como “direitos desestabilizadores”³⁹, ou

³⁷ Para mais detalhes sobre o caso, ver: JOBIM, Marcos Félix; ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p.563-582.

³⁸ LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, nº 1, p.350-378, 2020, p.357.

³⁹ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. *Destabilization rights: How public law litigation succeeds*. Harvard Law Review, v. 117, p. 1016-1110, 2003. A ideia de “direitos de desestabilização” diz respeito à possibilidade dos cidadãos desestabilizarem instituições ou políticas públicas que estejam violando direitos fundamentais.



seja, como pontos de apoio para romper a inércia institucional e impulsionar a ação governamental. Foi, portanto, um efeito material direto da T-25/04⁴⁰.

O segundo efeito foi o de coordenação. Os problemas estruturais da política pública relacionada com a situação dos deslocados internos eram produtos não somente da omissão das instituições relevantes como, também, da falta de coordenação entre elas. Ao ordenar-lhes que colaborassem através do desenho, do financiamento e da execução de uma política pública unificada para os deslocados, a CCC promoveu uma espécie de coordenação tanto entre os organismos destinatários diretos da decisão como entre as agências relacionadas indiretamente com o caso. O resultado mais concreto desse feito talvez tenha sido a criação de um comitê de coordenação interadministrativo, que se reunia regularmente e enviava seus informes à Corte⁴¹.

O terceiro efeito apontado por Garavito foi o “efeito de política pública”. Em outras palavras, ele significa que a *Sentencia T-25/04* teve efeitos notáveis no desenho de uma política nacional a longo prazo para os deslocados internos, e também para estabelecer mecanismos para executá-la, financiá-la e supervisioná-la. De fato, um ano depois da Sentença, como resposta direta à primeira ordem da Corte, o governo aprovou um Plano Nacional de Atenção integral para a população deslocada por causa da violência interna urbana⁴².

O quarto efeito principal foi o participativo. O processo de seguimento da Sentença abriu os procedimentos judiciais e a criação de políticas públicas a uma ampla variedade de participantes governamentais e não governamentais. Esse efeito material crucial é, em partes, uma consequência indireta e inesperada da T-25. Desde o princípio, as ordens da CCC envolveram não somente os principais organismos administrativos responsáveis pela situação dos deslocados como, também, outros com responsabilidades relacionadas nas esferas internacional, nacional e local.

⁴⁰ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.14.

⁴¹ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.14.

⁴² GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.14-15.



Um fato interessante que pode ser enquadrado nesse efeito é a formação de organizações da sociedade civil para participar no processo de seguimento da sentença. ONGS como o *Codhes*, *Dejusticia* e *Viva la Ciudadanía*, uniram esforços como organizações de base e também com setores da igreja católica e acadêmicos para fundar uma aliança cujo propósito específico era contribuir com a execução da *T-25*, intitulada “A Comissão de Seguimento à política pública sobre o deslocamento forçado”⁴³. A Corte reconheceu essa comissão como parte integrante dos procedimentos de seguimento e se apoiou em alguns de seus dados e recomendações na hora de proclamar outras medidas estruturais.

Percebe-se, desse modo, que a buscou estimular a participação dos organismos administrativos e das organizações da sociedade civil, bem como o diálogo entre eles, mediante audiências e solicitações periódicas para que estes oferecessem informações, podendo esta atuação ser enquadrada como uma postura ativista e, ao mesmo tempo, dialógica.

Um outro efeito é o setorial. Cada decisão judicial sobre os DESC tem setores específicos da população como beneficiários, sejam eles cidadãos que reclamam seu direito à moradia digna, como em *Grootboom*; pacientes maltratados que pedem aos tribunais que assegurem seu direito à saúde, como na *Sentencia T-760*; ou detentos em prisões superlotadas que demandam que juízes garantam condições dignas de encarceramento⁴⁴. Uma pergunta essencial, desse modo, é “A *Sentença T-25* contribuiu para melhorar a situação dos deslocados internos na Colômbia”? Ou seja: a sentença judicial contribuiu, de alguma forma, para melhorar a situação do grupo afetado em específico?

Garavito aponta que apesar de ter sido importante e auxiliado no melhoramento do direito à saúde dos deslocados, por exemplo, a sentença não teve o condão de dar condições dignas à toda população deslocada, tendo em vista que não só muitos deslocados ainda vivem

⁴³ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.15.

⁴⁴ Todos esses casos aconteceram em países do Sul Global. Nesse sentido, ver: CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (Org). **Processos estruturais no Sul Global**. Londrina: Thoth, 2022.



em situação de mendicância, como, também, o número de indivíduos nesta condição de vulnerabilidade segue aumentando⁴⁵.

Esse é um ponto interessante dos processos estruturais: é possível que o problema nunca seja completamente solucionado, mas que as medidas adotadas durante o processo e a execução da sentença mitiguem - em maior ou menor escala - as violações de direitos fundamentais provocadas pelo litígio estrutural em questão. Assim, apesar de nem sempre existir uma solução definitiva, enquanto meio processual para o tratamento de litígios estruturais, os processos estruturais são a melhor alternativa. E são porque se existe qualquer chance de que as fontes do problema sejam enfrentadas, elas se dão por meios que focam na reestruturação ou implementação de uma política pública, e não através de ações individuais que representam pequenas frações do problema.

O efeito do enquadramento, por sua vez, diz respeito ao fato de que a CCC ajudou a encaixar o problema do deslocamento interno enquanto um problema de direitos humanos que demandava certa urgência em seu enfrentamento. Esse efeito envolve, também, a mudança de percepção da mídia, da população, das autoridades públicas e do próprio Poder Judiciário em relação ao deslocamento forçado de pessoas. Assim, um estado de coisas que viola direitos fundamentais de diversos indivíduos, que antes vinha sendo invisibilizado, passou a ser tratado e enxergado com seriedade.

Com a descrição desses efeitos, o autor argumenta que o ativismo dialógico, em casos que envolvem os DESC, pode ter efeitos que vão muito além das consequências diretas e materiais provenientes da sentença. Logo, para que sejam adequadamente apurados, demandam um amplo conjunto de ferramentas analíticas e metodológicas⁴⁶.

3.3 Ativismo judicial: uma expressão multidimensional e contingencial

Inspirados na *Sentencia T-25/04* e em outros casos do direito constitucional estrangeiro, Garavito aponta que, aos poucos, alguns estudiosos vêm apoiando a ideia de um

⁴⁵ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.16.

⁴⁶ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.17.



“ativismo dialógico”, postura que corresponderia a um meio termo entre a restrição judicial e a juristocracia.

Assim, em resposta às objeções clássicas contra o ativismo judicial, que alegam que este feriria o princípio da legitimidade democrática e violaria a separação de poderes, alguns acadêmicos do direito constitucional têm demonstrado a natureza razoavelmente democrática das intervenções judiciais que promovem a colaboração entre os diferentes ramos das funções estatais e a deliberação sobre os problemas públicos.

É certo que existe uma dificuldade em dissociar a ideia de ativismo judicial de sua carga pejorativa⁴⁷. Entretanto, é preciso compreender⁴⁷ que o ativismo é um fenômeno legitimado por uma série de fatores políticos, sociais e econômicos, e não simplesmente uma nova postura que os juízes resolveram assumir. O Poder Judiciário não cai do céu, ele é politicamente construído⁴⁸.

Além de não ser um termo com carga negativa ou um adjetivo para caracterizar decisões com as quais se discorda⁴⁹, o ativismo judicial é multifacetado ou multidimensional, ou seja: possui diversas facetas/dimensões⁵⁰. O ativismo dialógico, portanto, é a faceta/dimensão oposta à antidialógica. Essa última, conforme aponta Carlos Alexandre de Azevedo Campos, é a única faceta ilegítima⁵¹.

A ideia de ativismo antidialógico é importante para compreender o que é o ativismo dialógico, já que funcionam como antônimos. No âmbito dos processos estruturais, uma postura ativista antidialógica seria aquela na qual juízes, diante da possibilidade de interferirem em políticas públicas, assumem uma postura de solipsista, ou seja, ditam os mínimos detalhes sem deixar abertura para as instâncias majoritárias atuarem, fazendo com que suas decisões não angariem apoio ou mobilização política em razão das ordens judiciais

⁴⁷ Sobre os múltiplos sentidos que o ativismo judicial pode assumir, conferir o trabalho de: JOBIM, Marco Félix; DE OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte. *Ativismo judicial e suas múltiplas definições*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 22, n. 3, 2021.

⁴⁸ HIRSCHL, Ran. *Rumo à juristocracia: As origens e consequências do novo constitucionalismo*. Londrina: Educação, Direito e Alta Cultura, 2020.

⁴⁹ Nesse sentido, ver: ROBERTS, Caprice L. In search of judicial activism: dangers in quantifying the qualitative. *Tennessee Law Review*, v. 74, p. 1-45, 2007.

⁵⁰ A ideia é desenvolvida por: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2014 e LIMA, Flávia Danielle Santiago Lima. *Jurisdição constitucional e política: ativismo e autocontenção no STF*. Curitiba: Juruá, 2014.

⁵¹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.



serem inexecutáveis (seja por questões de prazo, orçamento ou quaisquer outras razões que possam ser apresentadas pelas instâncias majoritárias). Decisões desse tipo partem do pressuposto de que o Judiciário, sozinho, é capaz de transformar a realidade social.

O ativismo dialógico, em contrapartida, parte de uma perspectiva mais pragmática da realidade. Isso porque ele não representa nem uma postura de extrema deferência e nem uma atitude absolutamente solipsista do Poder Judiciário. O ativismo dialógico é pertinente, sobretudo, quando se entende que o Poder Judiciário exerce uma função dinâmica⁵² nas democracias do Sul Global, que não pode levar às mesmas discussões que são travadas no Norte.

Assim, ao invés de discutir a (i)legitimidade do Poder Judiciário para interferir em questões originariamente políticas, países do Sul Global poderiam travar discussões mais interessantes se focassem em como o Poder Judiciário pode intervir de forma efetiva em políticas públicas, e é exatamente nessa discussão que o ativismo dialógico se mostra relevante.

É preciso compreender que demandas envolvendo os DESC chegarão ao Poder Judiciário, quer os acadêmicos desejem ou não. A judicialização da vida contemporânea é um fato empírico. Nesse sentido, Brinks e Gauri afirmam que, de uma perspectiva pragmática, é tarde para questionar se os tribunais deveriam ou não intervir para assegurar direitos sociais, econômicos e culturais, pois isto já acontece diariamente; a questão agora é pensar em como tornar essa interferência mais efetiva⁵³.

Indivíduos que têm conhecimento de seus direitos acionam diariamente o Poder Judiciário, fazendo com que, recorrentemente, decisões do tipo “enxuga gelo” sejam prolatadas⁵⁴. Decisões desse tipo são menos criticadas que decisões estruturais, pois suscitam menos questionamentos acerca da intervenção jurisdicional em políticas públicas. Mas tudo

⁵² Sobre a função dinâmica do Poder Judiciário, ver: LANDAU, David. A dynamic theory of judicial role. *Boston College Law Review*, v. 55, p. 1501-1562, 2014.

⁵³ BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto. *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p. 293-320, 2014, p.301.

⁵⁴ FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: a efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021, p.52.



isso não passa de uma ilusão⁵⁵. As múltiplas decisões em resposta às ações individuais causam um dano considerável ao orçamento público e às políticas públicas em andamento, e é por isso que o estudo de processos estruturais é tão importante, bem como o encorajamento do ativismo dialógico, tão pertinente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo investigar a possibilidade de uma interferência judicial ativa e, ao mesmo tempo, dialógica, na superação de quadros calamitosos que envolvem violações sistêmicas a direitos fundamentais.

Foram investigados, nesse sentido, os efeitos materiais e simbólicos da *Sentencia T-25/04*, com o intuito de compreender como a ideia do “ativismo dialógico” pode ser benéfica à efetivação dos DESC pela via judicial, sobretudo em casos que envolvem litígios estruturais.

Buscou-se, ademais, demonstrar ao leitor que a expressão “ativismo judicial” é multidimensional e contingente, de modo que utilizá-la de forma arbitrária e subjetiva é travar uma discussão pouco científica e meramente retórica. O termo “ativismo judicial” não pode ser utilizado como um trunfo argumentativo para aqueles que discordam de decisões judiciais acerca de temas originariamente políticos e controversos. Deve, em contrapartida, ser estudado em toda a sua complexidade.

Nesse sentido, destacou-se a importância de posturas ativas e, ao mesmo tempo, dialógicas por parte do Poder Judiciário em processos estruturais.

O ativismo dialógico, desse modo, envolve: 1) o reconhecimento de *direitos fortes*; b) a consciência, por parte do Poder Judiciário, de que os detalhes das políticas públicas devem ser deixadas às instâncias políticas, mas que, ao mesmo tempo, é necessário que seja estabelecido um mapa claro para medir o progresso das medidas implementadas no sentido de superar o estado de coisas violador de direitos (*medidas judiciais moderadas*); e c) supervisionar ativamente a execução das ordens do tribunal por meio de mecanismos

⁵⁵ Sobre a temática, ver: FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Harming the poor through social rights litigation: lessons from Brazil. *Texas Law Review*, v. 89, p. 1643-1668, 2010.



participativos, como as audiências públicas, informes de progresso e decisões baseadas nos resultados da execução (*monitoramento forte*)⁵⁶.

Por fim, vale a ressalva de que defender um ativismo dialógico não significa encorajar o Poder Judiciário a interferir recorrentemente em políticas públicas; significa, tão somente, saber que ações pseudoindividuais⁵⁷ chegam diariamente ao Poder Judiciário e que elas, além de serem prejudiciais às políticas públicas já em andamento e custosas ao orçamento público, não resolvem o problema. A fonte da violação de direitos só pode ser verdadeiramente enfrentada, na via processual, pelos processos estruturais. Estes, por sua vez, para que tenham chances de lograr êxito, demandam uma postura ativa e dialógica por parte dos magistrados.

REFERÊNCIAS

- ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.
- ARIZA, Libardo José. The Economic and Social Rights of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 129-162.
- BILCHITZ, David. Constitutionalism, the Global South, and economic justice. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013, p.41-94.
- BOBBIO, Norberto; O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.
- BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud. In: GARGARELLA, Roberto. *Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014, p. 293- 320.

⁵⁶ GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013, p.22.

⁵⁷ Termo cunhado por Kazuo Watanabe. Nesse sentido, ver: WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. 2006. *Revista de Processo*, v.139, p.28-35, 2006.



- CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Estado de coisas inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- CARDOSO, Evorah. Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 1, p. 543-570, 2019.
- CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha (Org). *Processos estruturais no Sul Global*. Londrina: Thoth, 2022.
- CASIMIRO, Matheus; MARMELESTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais?. *Direito Público*, v. 19, n. 102, 2022.
- COLOMBIA. Constituição (1991). Constituição de 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: República de Colombia, 1991. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2021.
- COLOMBIA. Ley nº 387, de 18 de julho de 1997. Lei que busca adotar medidas para a prevenção do deslocamento forçado, bem como para a proteção, consolidação e estabilidade socioeconômica dos deslocados internos na República da Colômbia. *Ley 387 de 1997*. 1. ed. Bogotá: Secretaría Jurídica Distrital de La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 18 jul. 1997. Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=340>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- COLOMBIA. Corte Constitucional Colombiana. *Sentença que declarou o Estado de Coisas Inconstitucional dos deslocados internos*. Sentença T-25/04. Abel Antonio Jaramillo e outros e Red de Solidaridad Social e outros. Relator: Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, COLÔMBIA, 24 de janeiro de 2004. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 15 jul. 2021.
- CORREDOR, Róman J. Duque. *Estado de Derecho y justicia: desviaciones y manipulaciones*. El Estado de cosas inconstitucional, Provincia Especial, 2006, p.343.
- FERRAZ, Octavio Luiz Motta. Harming the poor through social rights litigation: lessons from Brazil. *Texas Law Review*, v. 89, p. 1643-1668, 2010
- FISCHER, Tatiana Fagundes. *A (in) aplicabilidade do modelo do estado de coisas inconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro*. Disponível em: http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/11/2017/09/tatiana_fischer_20171.pdf. Acesso em: 16 ago. de 2021.
- FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Processos estruturais e COVID-19: a efetivação do



-
- direito à saúde em tempos de pandemia. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 19, p. 31-58, 2021.
- GARAVITO, Cesar A. Rodriguez et al. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, v. 14, n. 2, p.1-27, dez. 2013.
- GARAVITO, Cesar A. Rodriguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.
- HIRSCHL, Ran. *Rumo à juristocracia: As origens e consequências do novo constitucionalismo*. Londrina: Educação, Direito e Alta Cultura, 2020.
- ITURRALDE, Manuel. Access to Constitutional Justice in Colombia. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013, p.361-410.
- JOBIM, Marco Félix; DE OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte. Ativismo judicial e suas múltiplas definições. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 3, 2021.
- JOBIM, Marcos Félix; ROCHA, Marcelo Hugo. Medidas estruturantes: origem em *Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p.563-582.
- LANDAU, David. A dynamic theory of judicial role. *Boston College Law Review*, v. 55, p. 1501-1562, 2014.
- LATORRE IGLESIAS, Edimer Leonardo. *Litigio estructural y experimentalismo jurídico: análisis sociojurídico a los cambios generados por la sentencia T-025 en la población desplazada*. Santa Marta: Universidad Sergio Arboleda, 2015.
- LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. *Argumenta Journal Law*, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019.
- LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A justiciabilidade dos direitos socioeconômicos e culturais no Sul Global: Uma aproximação às teorias dialógicas de Landau, Tushnet e Dixon. *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 12, n. 22, p. 45-80, 2020.
- LIMA, Flávia Danielle Santiago Lima. *Jurisdição constitucional e política: ativismo e autocontenção no STF*. Curitiba: Juruá, 2014.
- LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo



-
- antidualógico à decisão compartilhada. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n° 1, p.350-378, 2020.
- MAGALHÃES, Breno Baía. A incrível doutrina de um caso só: análise do estado de coisas inconstitucional na ADPF 347. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 14, n. 3, p. 32760, 2019.
- MAIA, Isabelly Cysne Augusto. *Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: Por novos protagonistas na esferapública democrática*. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/000049/0000492f.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- MÖLLER, GABRIELA SAMRSLA. *Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural: litígios e comportamento das cortes*. Londrina: Thoth, 2021.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barón de la Brède. O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 295-303.
- ROBERTS, Caprice L. In search of judicial activism: dangers in quantifying the qualitative. *Tennessee Law Review*, v. 74, p. 1-45, 2007.
- ROSENBERG, Gerald N. *The hollow hope: Can courts bring about social change?* Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- SABEL, Charles F.; SIMON, William H. *Destabilization rights: How public law litigation succeeds*. *Harvard Law Review*, v. 117, p. 1016-1110, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. In SANTOS, B. S.; MENESES, M. P (org). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 31-83
- SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul-africana e colombiana. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, v. 19, n. 32, p. 148-183, 2021.
- TUSHNET, Mark. *Weak courts, strong rights*. Princeton University Press, 2009.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do; GOVÊA, Carina Barbosa. Direito à moradia no Brasil e na Colômbia: uma perspectiva comparativa em favor de um construtivismo judicial. In: *ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UNIMOVE/UFCS/FLORIANÓPOLIS*, 23., 2014, Florianópolis. Anais [...] Florianópolis: CONPEDI, p. 222-248, 2014, p.226.
- VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado "Estado de cosas inconstitucional". *Estudios Constitucionales*, v. 1, n. 1, 2003, p. 203-228.



WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. 2006.
Revista de Processo, v.139, p.28-35, 2006.