

MOVIMENTOS SOCIAIS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA LEGISLATIVA

SOCIAL MOVEMENTS AND POLITICAL REPRESENTATION: LEGISLATIVE ADVOCACY STRATEGIES

Jéssica Painkow Rosa Cavalcante **1**

Thiago Alves Fernandes **2**

Leonardo Matheus Barnabé Batista **3**

Resumo: O presente artigo integra a primeira etapa do projeto de pesquisa institucionalizado na UNITINS intitulado “A participação de movimentos sociais na produção de leis: análise dos influxos sociais e jurídicos entre direito e política com um recorte nos direitos quilombolas no Tocantins”. Com base em abordagem qualitativa e interdisciplinar, o trabalho investiga as estratégias de atuação dos movimentos sociais no processo legislativo, enfocando sua incidência na formulação de normas jurídicas voltadas à promoção de direitos humanos. Partindo do reconhecimento de que a arena legislativa é um espaço de disputa e mediação de interesses, o artigo analisa como os movimentos articulam demandas, constroem alianças e tensionam os limites da representação política tradicional. O estudo adota como referência a literatura contemporânea sobre movimentos sociais e produção legislativa e insere-se no campo de pesquisas que problematizam o papel da sociedade civil na democratização do direito. Embora o recorte empírico esteja voltado à atuação em contextos estaduais, o texto enfatiza os elementos estruturais dessa participação, com ênfase nas estratégias de mobilização política e jurídica como formas de resistência e proposição. Ao abordar a atuação dos movimentos sociais como protagonistas na ampliação dos marcos legais, este trabalho contribui para o debate sobre a efetividade dos direitos humanos no campo legislativo e sobre os limites e potencialidades da participação social institucionalizada.

Palavras-chave: Movimentos sociais. Produção legislativa. Direitos humanos. Participação política. Quilombolas.

Abstract: This article is part of the first stage of the institutionalized research project at UNITINS entitled “The participation of social movements in the production of laws: analysis of the social and legal influences between law and politics with a focus on quilombola rights in Tocantins”. Based on a qualitative and interdisciplinary approach, the work investigates the strategies used by social movements in the legislative process, focusing on their impact on the formulation of legal norms aimed at promoting human rights. Based on the recognition that the legislative arena is a space for dispute and mediation of interests, the article analyzes how movements articulate demands, build alliances and strain the limits of traditional political representation. The study is based on contemporary literature on social movements and legislative production and is part of the field of research that problematizes the role of civil society in the democratization of law. Although the empirical focus is on action in state contexts, the text emphasizes the structural elements of this participation, with an emphasis on political and legal mobilization strategies as forms of resistance and proposition. By addressing the role of social movements as protagonists in the expansion of legal frameworks, this work contributes to the debate on the effectiveness of human rights in the legislative field and on the limits and potential of institutional social participation.

Keywords: Social movements. Legislative production. Human rights. Political participation. Quilombolas.

- 1** Doutora em Direito Público (UNISINOS); Mestre em Direitos Humanos (UFG); Bacharela em Direito (PUC Goiás) e licenciada em Ciências Sociais (IBRA); Especialista em Direito Agrário e Agronegócio (FACAB) e em Direito Civil e Processo Civil (UCAM); Professora no curso de Direito (UNITINS – Câmpus Dianópolis). Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4024280261959707>. E-mail: jessicapainkow@hotmail.com.
- 2** Graduando em Direito (UNITINS). Graduado em Ciências Contábeis (UNITINS). Contador. Chefe de Gabinete do Prefeito Municipal de Abreulândia - TO. E-mail: thiagoalves@unitins.br.
- 3** Doutorando em Ciências do Ambiente na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Mestre em Direito Agrário pela UFG. Pós-graduado (lato sensu) em Filosofia e Teoria do Direito pela PUC Minas. Pós-graduado (lato sensu) em Direito Civil e Processo Civil pela UNICATOLICA. Bacharel em Direito pela UNICATOLICA, Licenciado em Ciências Sociais (IBRA) e graduando no curso de Filosofia na UBEC. Advogado inscrito na OAB/TO. Professor efetivo da Universidade Estadual do Tocantins, no curso de direito e Professor no curso de Direito na Faculdade de Palmas (FAPAL). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1566159634562298>. E-mail: prof.leonardomatheus@gmail.com.

Introdução

As transformações recentes nas formas de mobilização e participação política da sociedade civil evidenciam a importância dos movimentos sociais como atores estratégicos na disputa por direitos no interior das instituições. O espaço legislativo, tradicionalmente ocupado por representantes eleitos e grupos de pressão organizados, tem se tornado também palco de incidência direta de organizações populares, coletivos e movimentos articulados em torno de agendas de justiça social, combate às desigualdades e reconhecimento de grupos historicamente marginalizados. Nesse contexto, a relação entre direitos humanos e sociedade civil ganha relevo como campo de análise política e jurídica, especialmente diante dos desafios impostos pela retração democrática e pelos bloqueios institucionais à efetivação de direitos.

Este artigo vincula-se à linha de pesquisa Direitos Humanos e Sociedade Civil, sendo resultado da primeira etapa do projeto de pesquisa institucionalizado na Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS, intitulado “A participação de movimentos sociais na produção de leis: análise dos fluxos sociais e jurídicos entre direito e política com um recorte nos direitos quilombolas no Tocantins”. A pesquisa investiga de que modo os movimentos sociais articulam estratégias de incidência legislativa, e como essas estratégias contribuem para influenciar, tensionar ou modificar a formulação de normas jurídicas em contextos democráticos frágeis e assimétricos. Tal análise insere-se em um campo teórico que compreende o direito não como um instrumento neutro, mas como espaço de disputa simbólica e material, permeado por relações de poder (Santos, 2015; Zorzal, 2021; Fanon, 2008).

A questão que orienta o presente trabalho é: quais são as estratégias utilizadas pelos movimentos sociais para incidir na produção legislativa e quais os limites e potencialidades dessa atuação na promoção de direitos humanos em perspectiva interseccional? A hipótese que guia a análise é a de que, mesmo diante de obstáculos estruturais e institucionais, os movimentos sociais conseguem atuar de forma criativa e articulada na construção de alianças, no monitoramento de pautas e na proposição de alternativas legislativas que traduzem suas reivindicações em linguagem normativa.

O objetivo geral deste artigo é investigar as formas de incidência legislativa protagonizadas por movimentos sociais na promoção de direitos humanos, com ênfase na dimensão plural das lutas por raça, território e gênero, à luz das experiências legislativas relacionadas aos direitos quilombolas. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) mapear estratégias jurídicas e políticas utilizadas por movimentos sociais no espaço legislativo; (ii) analisar como essas estratégias operam diante das estruturas institucionais vigentes; e (iii) refletir sobre os impactos e limitações dessa atuação para a efetividade de direitos em contextos periféricos.

A relevância da discussão está na possibilidade de compreender a atuação dos movimentos sociais não apenas como resistência, mas como produção ativa de direito. Além disso, o artigo contribui para o debate público e acadêmico ao abordar temas que se articulam diretamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente os ODS 10 (Redução das Desigualdades), ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e ODS 5 (Igualdade de Gênero).

Movimentos Sociais e Incidência Legislativa: Elementos Teóricos

Os movimentos sociais podem ser compreendidos como formas organizadas de ação coletiva voltadas à transformação ou manutenção de determinadas estruturas sociais, políticas ou culturais (Zorzal, 2021). São marcados pela articulação de identidades coletivas e pela mobilização de recursos simbólicos, políticos e institucionais, operando dentro e fora das estruturas formais do Estado. Para Charles Tilly (1999), os movimentos sociais não são apenas reações episódicas, mas expressam repertórios duradouros de contenção e negociação que se institucionalizam historicamente, transformando a paisagem da política representativa. Conforme o autor:

[...] Repertoires, in short, are historically evolving and strongly constraining cultural products. [...] Social movements incorporate a special version of national, modular, and autonomous repertoires [...] Despite recurrent talk of direct action, social movement activists generally avoid direct action in the strong sense [...]. Instead, they usually concentrate their public efforts on [...] persuading authorities to recognize the bloc as a legitimate political actor and themselves as its authorized interlocutors¹. (Tilly, 1999, p. 267).

A noção de representação política, por sua vez, passa a ser tensionada na medida em que os movimentos sociais questionam a legitimidade dos canais tradicionais de mediação entre Estado e sociedade. Como aponta Tilly (1999), os movimentos sociais atuam tanto como contestadores das agendas estabelecidas quanto como propositores de novas formas de deliberação e produção normativa, ocupando uma posição ambígua entre ruptura e institucionalização.

[...] No social movement is self-contained. None operates without involvement of at least three distinguishable populations: power holders who are the objects of claims, the minimum claim being to tolerate the movement's existence; participants, who range from minor contributors to leaders and are often connected by social movement organizations; and a subject population on whose behalf participants are making or supporting claims. [...] Most social movements also involve additional parties: countermovement activists, competing power holders, police, sympathetic citizens. Sustained claim-making interaction among the three defining parties—power holders, participants, subject population—plus any other parties that involve themselves in the interaction constitutes the social movement. (Tilly, 1999, p. 257-258)².

Nesse sentido, Charles Tilly (1999) oferece uma contribuição importante para a compreensão dos movimentos sociais enquanto fenômenos interacionais complexos, estruturados por relações públicas e sustentadas entre diferentes atores. Ao afirmar que nenhum movimento social é autossuficiente, o autor desmonta a noção de que tais movimentos são entidades fechadas ou puramente espontâneas. Pelo contrário, eles são constituídos por uma dinâmica de interação contínua entre três componentes essenciais: (i) os participantes engajados na mobilização, que variam de colaboradores pontuais a lideranças articuladas; (ii) os detentores de poder – alvos principais das reivindicações; e (iii) a população em nome da qual os participantes atuam, ou seja, o grupo representado ou simbolicamente defendido.

Essa tipologia destaca que os movimentos sociais não existem isoladamente, mas operam em um campo de disputa relacional, envolvendo também atores secundários, como ativistas contrários, instituições repressivas, apoiadores populares e autoridades em disputa. Trata-se de uma visão que reconhece o caráter estruturado e estratégico da ação coletiva, alicerçada em

1 Tradução livre: “[...] Repertórios, em resumo, são produtos culturais que evoluem historicamente e exercem fortes restrições. [...] Os movimentos sociais incorporam uma versão especial dos repertórios nacionais, modulares e autônomos [...] Apesar da recorrente retórica sobre a ação direta, os ativistas dos movimentos sociais geralmente evitam a ação direta no sentido forte [...]. Em vez disso, eles normalmente concentram seus esforços públicos em [...] persuadir as autoridades a reconhecerem o bloco como um ator político legítimo e a si mesmos como seus interlocutores autorizados”.

2 Tradução livre: “Nenhum movimento social é autossuficiente. Nenhum opera sem o envolvimento de pelo menos três populações distintas: os detentores de poder, que são os alvos das reivindicações — sendo a reivindicação mínima a de tolerar a existência do movimento; os participantes, que vão de colaboradores eventuais a líderes e estão frequentemente conectados por organizações de movimentos sociais; e uma população-sujeito, em nome da qual os participantes fazem ou apoiam as reivindicações. [...] A maioria dos movimentos sociais também envolve outras partes: ativistas de contramovimentos, detentores de poder concorrentes, polícia, cidadãos simpáticos à causa. A interação sustentada de formulação de reivindicações entre essas três partes definidoras — detentores de poder, participantes e população-sujeito — somada a quaisquer outras partes envolvidas nessa interação, constitui o movimento social”.

repertórios compartilhados e mecanismos de reivindicação pública, o que amplia a compreensão da atuação política da sociedade civil para além do protesto episódico.

Ao aplicar essa perspectiva ao contexto legislativo, é possível observar que a incidência política dos movimentos sociais não se limita à formulação de demandas, mas implica a construção de alianças, a mediação com atores institucionais e a disputa pela legitimidade no campo da representação. Essa leitura dialoga diretamente com a proposta deste artigo, ao investigar os modos pelos quais os movimentos sociais se organizam e operam na produção normativa, assumindo papel ativo na transformação das estruturas políticas e jurídicas.

A relação entre movimentos sociais e o campo jurídico

A articulação entre movimentos sociais e o campo jurídico não é meramente instrumental; ela expressa disputas profundas sobre a definição dos próprios contornos do direito. Para Santos (2015), o direito não é um instrumento neutro, mas um campo de lutas, permeado por contradições e disputas de sentido, no qual os movimentos sociais podem agir como produtores contra-hegemônicos de normatividade. Nessa perspectiva, o direito é ao mesmo tempo espaço de dominação e de emancipação, sendo apropriado de maneira estratégica por atores sociais que buscam reconhecimento, redistribuição e transformação institucional.

Essa interação entre movimentos sociais e direito é especialmente evidente na mobilização por direitos sociais e coletivos, como os direitos territoriais, ambientais e étnico-raciais. O campo jurídico funciona, assim, como uma arena de visibilidade e tradução de demandas sociais, em que os movimentos produzem discursos jurídicos alternativos, reinterpretem normas vigentes ou propõem novas formas de regulação (Santos, 2015).

A entrada de movimentos sociais no espaço legislativo — seja por meio de assessorias técnicas, frentes parlamentares, audiências públicas ou articulações com mandatos aliados — representa uma forma de incidência institucionalizada, que combina protesto com proposição. Conforme analisa Zorzal (2021), essa atuação legislativa não se limita à pressão externa, mas envolve a capacidade de propor, acompanhar e influenciar diretamente o conteúdo normativo em tramitação. Para a autora:

[...] De fato, entre as estratégias utilizadas pelos movimentos sociais estão as de cunho legislativo (criação de novas normas, substituição de normas existentes ou suspensão de leis em vigor). [...] Em resumo, ao ganhar representação na burocracia estatal, os movimentos sociais podem influenciar políticas ao longo do processo, incluindo a colocação de temas na agenda, a especificação de seu conteúdo, bem como a implementação. (Zorzal, 2021, p. 44).

Assim, Zorzal (2021), reforça a compreensão de que os movimentos sociais não se restringem à esfera da resistência simbólica ou da denúncia pública, mas desenvolvem formas de participação estratégica nos processos formais de produção normativa, operando diretamente no interior das instituições. Ao ocupar o espaço legislativo, esses atores constroem repertórios próprios de atuação, reconfiguram a linguagem jurídica e tensionam os limites da representação tradicional. Essa forma de incidência não anula o caráter contestatório dos movimentos, mas o complementa com dimensões propositivas que buscam transformar a normatividade vigente a partir de outras epistemologias e experiências coletivas. Os movimentos sociais tornam-se também produtores de direito, atuando como interlocutores legítimos na formulação de leis e políticas públicas, mesmo em contextos marcados por desigualdades estruturais e barreiras institucionais à participação popular.

Zorzal (2021) faz uma leitura do campo jurídico como espaço de disputa e construção política, e não como mero instrumento técnico ou neutro. Para a autora, os movimentos sociais, ao atuarem na arena legislativa, são compelidos a traduzir suas pautas em uma linguagem juridicamente reconhecível, o que exige um processo de aprendizado institucional e domínio da gramática do direito. No entanto, esse movimento de tradução não ocorre sem tensões. A institucionalização

da luta implica, por um lado, a possibilidade de conquistar espaços formais de poder, influenciar projetos de lei e incidir na formulação de políticas públicas; por outro, coloca em risco a radicalidade das pautas, que podem ser suavizadas, fragmentadas ou despolitizadas no percurso entre a mobilização e a normatização.

Zorzal (2021) evidencia que, mesmo diante dessas limitações, a atuação dos movimentos sociais no campo jurídico representa uma forma de ocupação contra-hegemônica do direito, especialmente quando protagonizada por grupos historicamente subalternizados. Nesse sentido, a arena legislativa torna-se também um lugar de disputa por sentidos jurídicos, em que os movimentos produzem normatividades alternativas e tensionam os marcos tradicionais da legalidade. A presença ativa de movimentos sociais nesses espaços revela, portanto, não apenas uma apropriação tática do direito, mas uma tentativa de reconfigurar sua função social, aproximando-o das experiências concretas de desigualdade e resistência que estruturam o tecido democrático.

A atuação dos movimentos sociais no processo de consolidação de direitos não deve ser compreendida apenas como uma resposta a omissões estatais, mas como uma forma ativa de produção normativa e de disputa por reconhecimento. Nessa linha, Rodriguez (2019;2024) constrói um pensamento jurídico que se insere na tradição da teoria crítica, mas com ênfase especial na noção de *jurisgênese* (Cover), multinormatividade e produção social do direito. Para ele, os movimentos sociais não apenas pressionam as instituições formais, mas produzem efetivamente normatividade, ou seja, criam sentidos jurídicos próprios, que disputam legitimidade com o direito estatal.

A concepção de que os movimentos sociais atuam como agentes produtores de normatividade é amplamente sustentada por Rodriguez (2019; 2024). Para o autor, o direito não se esgota nas normas postas pelo Estado, pois há uma multiplicidade de ordens normativas emergentes das práticas sociais e dos conflitos democráticos. Assim, os movimentos sociais — especialmente os oriundos de grupos subalternizados — não apenas reivindicam direitos, mas produzem efetivamente novas formas de regulação, disputando sentidos jurídicos e formulando alternativas legítimas ao direito hegemônico. Tal perspectiva rompe com a visão tradicional do direito como instância estatal única e reafirma a centralidade da luta social como forma de produção jurídica viva e democrática.

Conforme Cavalcante (2021; 2023a; 2023b), os movimentos sociais ocupam papel central na construção de práticas emancipatórias, tornando-se protagonistas nas transformações que buscam a efetividade dos direitos humanos, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas e invisibilização institucional. A luta pelo reconhecimento legal das terras quilombolas, por exemplo, é apresentada como fruto direto da mobilização coletiva dessas comunidades, evidenciando que a normatividade não nasce apenas da institucionalidade formal, mas também da articulação política e simbólica de sujeitos historicamente subalternizados.

A atuação insurgente dos Movimentos Sociais, no entanto, não ocorre de forma homogênea nem acessível a todos os sujeitos coletivos. Se por um lado a presença dos movimentos sociais na esfera legislativa representa uma ocupação contra-hegemônica do direito, por outro, é preciso reconhecer que essa possibilidade está profundamente condicionada por assimetrias históricas de poder e por mecanismos de exclusão institucionalizados. Nesse ponto, torna-se necessário articular a crítica de Zorzal (2021) com os aportes da teoria interseccional, que permite evidenciar as barreiras específicas enfrentadas por grupos racializados, de base popular e feminista na disputa por legitimidade jurídica e política.

A institucionalização, entretanto, é seletiva e desigual: nem todos os movimentos conseguem acessar os mesmos canais de poder. A interseccionalidade — como propõe Lélia Gonzalez (2020) — mostra que movimentos de base racializada, feminista e territorial, especialmente os oriundos de populações quilombolas e periféricas, enfrentam obstáculos adicionais, tanto simbólicos quanto materiais, para se fazerem ouvir nas arenas formais. Ainda assim, essas experiências revelam estratégias criativas de disputa por reconhecimento e redistribuição, contribuindo para ampliar os limites do sistema representativo e reformular o papel da sociedade civil na produção de normas.

Sociedade Civil e Disputa por Direitos: Participação Política e Normativa

A presença da sociedade civil nas arenas formais de poder, em especial no Legislativo, representa uma dimensão essencial da democracia participativa. A proposta de democracia participativa, tal como defendida aqui, implica a presença de arenas públicas que ampliem a participação dos cidadãos e a capacidade de articulação da sociedade civil com as instituições do Estado. Conforme Dagnino (2002):

[...] A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade. (Dagnino, 2002, p. 10).

Essa concepção de cidadania ativa rompe com a lógica passiva da representação tradicional e reafirma o papel dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil como agentes legítimos na disputa por decisões públicas e formulação normativa. No contexto da democracia participativa, a atuação nesses espaços institucionais — como o Legislativo — não se limita à reivindicação, mas envolve a construção de propostas, o monitoramento da atividade legislativa e a mediação de conflitos de interesse que atravessam a sociedade. Trata-se de um processo político que amplia o escopo da deliberação democrática, permitindo a incorporação de vozes historicamente marginalizadas nos processos decisórios. Assim, o reconhecimento da sociedade civil como sujeito político ativo é condição fundamental para a democratização real do Estado e para o fortalecimento de uma cultura política inclusiva e plural.

Contudo, é preciso reconhecer que essa inserção institucional da sociedade civil ocorre em um campo historicamente marcado por assimetrias de poder e filtros de legitimidade, que operam seletivamente sobre quais sujeitos e discursos são autorizados a participar. A disputa por reconhecimento e por espaço na deliberação pública não se dá em condições neutras: ela exige dos movimentos sociais não apenas mobilização, mas também a capacidade de transitar entre linguagens políticas e jurídicas, muitas vezes excludentes, que estruturam o funcionamento dos aparelhos estatais. Nesse cenário, a articulação entre democracia participativa e representação formal exige uma reconfiguração das práticas e das normas que regulam o acesso e a influência nos processos legislativos, especialmente quando se trata de grupos historicamente marginalizados.

A participação política de movimentos sociais, coletivos e comunidades tradicionais configura-se como um instrumento de tensionamento do sistema representativo, cuja lógica institucional tende a excluir ou silenciar vozes que não compartilham os repertórios dominantes (Tilly, 1999; Zorzal, 2021). Em contextos marcados por desigualdades estruturais — de raça, classe, território e gênero —, a atuação direta da sociedade civil na disputa normativa revela-se como um mecanismo de resistência e também de produção ativa de juridicidade (Santos, 2008; Gonzalez, 2020).

Essa presença, no entanto, não se dá em condições simétricas. Como demonstra a literatura crítica, os canais de participação política e jurídica são seletivos e operam segundo filtros históricos, culturais e institucionais, o que impõe obstáculos adicionais a sujeitos coletivos subalternizados (Fraser, 2009; Gonzalez, 2020). Ainda assim, a sociedade civil tem protagonizado formas inovadoras de inserção no processo legislativo, desafiando as barreiras materiais e simbólicas impostas pela institucionalidade tradicional (Zorzal, 2021). Nesse sentido, os movimentos sociais não apenas denunciam as exclusões operadas pelo sistema jurídico-político, mas também constroem alternativas de normatização a partir de suas experiências de luta, engajamento e territorialidade, reconfigurando os contornos da legalidade desde uma perspectiva contra-hegemônica (Santos, 2008; Cavalcante, 2021; 2023b).

Observações iniciais sobre estratégias legislativas adotadas

Na primeira etapa da pesquisa institucional em andamento, foram observadas estratégias específicas utilizadas por movimentos sociais — em especial por comunidades quilombolas — para incidir sobre o processo legislativo nos níveis federal e estadual. Essas estratégias incluem desde a atuação junto a frentes parlamentares temáticas, passando pela participação em audiências públicas e comissões, até o uso de instrumentos legais como projetos de lei de iniciativa popular e a articulação com mandatos aliados.

A atuação de movimentos sociais na produção de direitos no estado do Tocantins representa um exemplo significativo de como a sociedade civil organizada pode influenciar estruturas normativas, políticas públicas e processos de reconhecimento institucional. Diversas organizações têm protagonizado lutas por território, justiça social, agroecologia e participação democrática, ampliando os espaços de deliberação e enfrentando as desigualdades estruturais na região.

Um dos exemplos mais expressivos é a Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins (COEQTO), que tem atuado em prol da defesa territorial quilombola, da efetivação do direito à consulta prévia e da construção de políticas públicas específicas. A COEQTO participou ativamente da elaboração de um Protocolo de Consulta para as comunidades quilombolas e tem pressionado o governo estadual por maior transparência nos processos vinculados ao programa jurisdicional de REDD+ (COEQTO, 2024).

Outro exemplo relevante é a Articulação Tocantinense de Agroecologia (ATA), que promove o diálogo com instituições públicas visando à construção da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica. A proposta, construída coletivamente por agricultores, indígenas e povos tradicionais, busca institucionalizar práticas sustentáveis e de base popular no âmbito estadual (Agroecologia, 2025).

Além disso, o Fórum Estadual de Lutas por Terra, Trabalho e Cidadania do Tocantins, fundado em 1995, tem articulado organizações como o MNLM/TO e o Centro de Direitos Humanos de Palmas, funcionando como espaço de articulação para a defesa de direitos sociais, especialmente ligados à moradia e à reforma agrária (Silva, 2009).

Mais recentemente, a Coalizão Vozes do Tocantins, formada por diversos movimentos sociais, promoveu audiência pública sobre regularização fundiária e conflitos ambientais, com o objetivo de garantir proteção aos territórios indígenas e quilombolas e denunciar violações ambientais e jurídicas na gestão territorial (MST, 2024).

Outro episódio emblemático ocorreu em 2021, quando diversos movimentos sociais, sindicais e pastorais denunciaram o despejo forçado de 31 famílias da Comunidade Jacutinga, em Porto Nacional, durante a pandemia de COVID-19, chamando atenção para as violações de direitos humanos e o papel do Estado na manutenção da exclusão social (MST, 2021).

Outro caso da atuação ocorreu em 2021, quando o governo do Tocantins propôs a concessão do Parque Estadual do Jalapão à iniciativa privada, sem a devida consulta às comunidades quilombolas da região. A proposta gerou ampla mobilização de movimentos sociais, organizações ambientais e lideranças locais, que denunciaram a falta de diálogo e os riscos socioambientais envolvidos. A pressão resultou na realização de audiências públicas e, diante da resistência popular, o governador interino Wanderlei Barbosa anunciou a suspensão do processo de concessão, declarando que não levaria adiante a proposta sem o consentimento das comunidades afetadas (Jornal Opção, 2021; PSOL na Câmara, 2021; Cavalcante, 2023a, 2023b).

Essas experiências revelam que, mesmo diante de barreiras estruturais, os movimentos sociais no Tocantins atuam de forma incisiva na formulação de políticas, na produção normativa e na luta por reconhecimento. Sua presença ativa nas arenas públicas fortalece a democracia participativa e contribui para a construção de uma cidadania plural, territorializada e enraizada nas realidades locais.

Apesar dos avanços descritos, os limites da participação social na produção legislativa são evidentes. As barreiras vão desde a dificuldade de acesso físico e institucional às casas legislativas até a desvalorização simbólica do conhecimento popular, frequentemente submetido a processos de filtragem técnica que o descaracterizam. A linguagem jurídica, o ritmo das comissões e a hierarquia dos interesses políticos configuram obstáculos reais para a consolidação de uma participação

substantiva.

Entretanto, essas dificuldades não anulam as possibilidades. A atuação continuada de movimentos quilombolas na defesa de seus territórios, por exemplo, tem produzido efeitos normativos relevantes — seja na elaboração de marcos legais, seja na produção de jurisprudência sensível à especificidade desses grupos. Além disso, a incidência legislativa funciona também como espaço de formação política e fortalecimento institucional dos próprios movimentos, gerando uma pedagogia política de enfrentamento às desigualdades estruturais por dentro do sistema jurídico.

Em síntese, a disputa normativa pela sociedade civil representa, ao mesmo tempo, um campo de restrição e de possibilidade. Quando protagonizada por grupos historicamente excluídos, essa atuação desafia os marcos hegemônicos da legalidade e introduz novas gramáticas de reconhecimento, redistribuição e pertencimento político.

Considerações finais

A questão que orienta esta pesquisa indagou: quais são as estratégias utilizadas pelos movimentos sociais para incidir na produção legislativa e quais os limites e potencialidades dessa atuação na promoção de direitos humanos em perspectiva interseccional? Partindo da hipótese de que, mesmo diante de obstáculos institucionais e desigualdades históricas, os movimentos sociais são capazes de construir formas inovadoras de participação no processo legislativo, a análise evidenciou que essas práticas não apenas tensionam as estruturas normativas existentes, mas também produzem gramáticas jurídicas alternativas, enraizadas na vivência e resistência de sujeitos subalternizados.

A partir dos objetivos específicos delineados — mapear estratégias jurídicas e políticas, analisar suas interações com as estruturas institucionais e refletir sobre seus impactos para a efetividade de direitos em contextos periféricos — observou-se que essas ações não se limitam à reivindicação, mas incorporam táticas de monitoramento, proposição normativa, construção de alianças e ocupação de espaços formais de poder. A atuação desses coletivos nas arenas legislativas exemplifica o uso social do direito, ou seja, uma forma legítima de produção normativa a partir da sociedade civil, que desloca a centralidade do Estado como único *locus* de jurisdição legítima.

Conforme demonstrado ao longo do trabalho, essa produção de juridicidade pelos movimentos sociais deve ser entendida como prática contra-hegemônica, que não apenas desafia o direito posto, mas reivindica sua transformação. Essa abordagem dialoga com a concepção de que o direito não deve ser visto como estrutura estática e autossuficiente, mas como campo de lutas, permeado por disputas de sentido, embates normativos e reinvenções institucionais. Trata-se, portanto, de uma prática política que reconfigura o próprio papel da sociedade civil na democracia contemporânea, fazendo emergir uma normatividade viva, sensível às experiências de exclusão e resistência.

É nesse contexto que a perspectiva interseccional adquire centralidade. Ao evidenciar que os canais de participação não se abrem de maneira uniforme para todos os sujeitos, a interseccionalidade permite compreender como raça, gênero, classe e território conformam distintos graus de acesso e reconhecimento na esfera pública. A entrada de comunidades quilombolas, por exemplo, em disputas legislativas e jurídicas, mostra como essas estratégias são moldadas por dinâmicas históricas de subalternização, mas também por formas potentes de agência política.

Por fim, a investigação corrobora a hipótese de que os movimentos sociais, mesmo diante de assimetrias profundas, operam como produtores ativos de direitos, impulsionando o campo jurídico em direção a uma democracia mais substantiva. Eles não apenas reivindicam inclusão, mas propõem formas alternativas de regulação, questionando o monopólio estatal sobre o direito e ampliando os limites do possível no debate público. Em contextos crescentemente marcados por retrocessos democráticos e avanço de políticas autoritárias, sua atuação reafirma a importância do direito como instrumento de luta, reconfigurando-o desde o chão das experiências populares.

Referências

AGROECOLOGIA.ORG.BR. **Movimentos sociais promovem diálogo com instituições públicas para fortalecer a agroecologia no Tocantins**. 2025. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2025/01/29/movimentos-sociais-promovem-dialogo-com-instituicoes-publicas-para-fortalecer-a-agroecologia-no-tocantins/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CAVALCANTE, Jéssica Painkow Rosa. **Identidade, memória e propriedade quilombola [recurso eletrônico]**. Porto Alegre: Editora Fi, 2021.

CAVALCANTE, Jéssica Painkow Rosa. Comunidades Tradicionais e direitos de posse e propriedade: uma visão crítica. 2023a. **Tese (Doutorado em Direito Público)** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Programa de Pós-Graduação em Direito.

CAVALCANTE, Jéssica Painkow Rosa. **Quilombola communities and land overlapping: challenges in Brazil**. São Paulo: Editora Dialética, 2023b.

COEQTO. **Movimentos sociais se mobilizam para construção de uma proposta da Política Estadual de Agroecologia do Tocantins**. 2024. Disponível em: <https://coeqto.com.br/movimentos-sociais-se-mobilizam-para-construcao-de-uma-proposta-da-politica-estadual-de-agroecologia-do-tocantins/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. 7. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça: reconhecimento e redistribuição na era do neoliberalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, 2009, p. 11–39.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Org. Flávia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

JORNAL OPÇÃO. **Pressionado, Governo do Tocantins cancela concessão do Parque Estadual do Jalapão**. 2021. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/pressionado-governo-do-tocantins-cancela-concessao-do-parque-estadual-do-jalapao-366104/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

MST. **Movimentos sociais do Tocantins convocam audiência sobre regularização fundiária**. 2024. Disponível em: <https://mst.org.br/2024/06/05/movimentos-sociais-do-tocantins-convocam-audiencia-sobre-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

MST. **Movimentos sociais, sindicais, pastorais e estudantis denunciam despejo de comunidade no Tocantins**. 2021. Disponível em: <https://mst.org.br/2021/05/18/movimentos-sociais-sindicais-pastorais-e-estudantis-denunciam-despejo-de-comunidade-no-tocantins/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

PSOL NA CÂMARA. **Pressão dos movimentos faz governo do Tocantins recuar na privatização do Jalapão**. 2021. Disponível em: <https://psolnacamara.org.br/pressao-dos-movimentos-faz-governo-do-tocantins-recuar-na-privatizacao-do-jalapao/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Direito das Lutas: democracia, diversidade, multinormatividade**. São Paulo: LiberArs, 2019.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como Viver Junto?** Escritos para uma Filosofia do Direito. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**. Coimbra: Edições Almedina, 2015.

SILVA, Maria José Antunes da. **Direito à moradia e a atuação dos movimentos sociais urbanos: a experiência do Fórum Estadual de Lutas por Terra, Trabalho e Cidadania do Tocantins**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/2214/1/Maria%20Jose%20Antunes%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

TILLY, Charles. From Interactions to Outcomes in Social Movements. In: TILLY, Charles *et al.* (Org.). **How social movements matter**. Minnesota: University of Minnesota Press, 1999.

ZORZAL, Rodrigo de Souza. Considerações para uma agenda de pesquisa sobre a atuação dos movimentos sociais na produção legislativa. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 541–576, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/52167>. Acesso em: 20 abr. 2025.

Recebido em 15 de setembro de 2024

Aceito em 10 de novembro de 2025