

“Se a eficácia do direito em sociedades divididas em classes tem faltado repetidamente à sua própria retórica de igualdade, ainda sim a noção de rule of law é, em si mesma, um bem incondicional”

E.P. Thompson

Este artigo é dedicado à memória de Luiz Gama (1830-1882), ex-escravo, abolicionista, advogado autodidata e fundador da idéia de direito de interesse público no Brasil.

Introdução

O Estado de Direito, mais do que um conjunto de instituições e regras jurídicas, designa, sobretudo, uma situação ou um ambiente social onde as pessoas e, em especial, os agentes públicos tomam o direito como uma razão prevalente para a determinação de suas condutas. Desta forma, para aqueles que querem estudar a dinâmica do Estado de Direito, mais do que compreender as excelências ou princípios que devem estar presentes em um determinado sistema jurídico, para que possa ser considerado um autêntico Estado de Direito, é necessário investigar de que forma a sociedade e agências de aplicação da lei se articulam para fazer do direito um instrumento eficaz de regulação das relações públicas e

* Gostaria de agradecer a colegas que contribuíram para a elaboração deste artigo: Louise Trubek e Scott Cummings fizeram sugestões indispensáveis ao artigo; meus colegas Flavia Scabin e Thiago Amparo foram, como de costume, extremamente generosos auxiliando na pesquisa e nas notas de rodapé deste artigo; Pedro Paulo Poppovic, editor da Sur–Revista Internacional de Direitos Humanos, fez com o que o meu pobre inglês se tornasse mais compreensível. Finalmente, gostaria de agradecer o forte apoio recebido da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, pela *Law and Society Association* e, especialmente, pelo *Journal of International Law and Foreign Affairs* (UCLA School of Law).

privadas. Conforme espero ter ficado demonstrado em meu primeiro ensaio apresentado nesta coletânea, profundas e persistentes desigualdades, no âmbito social e econômico, dificultam o estabelecimento de relações de reciprocidade, subvertendo a integridade do Estado de Direito, em especial a realização do princípio de que todos devem ser tratados com igual respeito e consideração, não apenas pela lei, como pelas agências responsáveis por sua aplicação. Isto porque o direito não se realiza, na prática, sem custos, e aqui não me refiro apenas os custos públicos para a mobilização das agências de aplicação da lei, mas aos custos que cada membro da sociedade tem de arcar para que tenha atendidas as suas reivindicações decorrentes de direitos. Como esses custos, em sociedades desiguais, são imensamente desproporcionais à capacidade de cada indivíduo ou cada segmento da sociedade é imperativo que se investigue de que forma os setores os menos favorecidos, ou grupos sensíveis e politicamente ativos, podem mobilizar-se para operar demandas por direitos no âmbito das instituições do Estado de Direito. Ou seja, como podem setores em condição de desigualdade fática apropriar-se da linguagem universalista e igualitária do Estado de Direito para buscar a realização de seus direitos e a ampliação de suas autonomias, asseguradas aos setores mais afluentes e integrados socialmente. Como enfatiza E.P.Thompson, há algo inerente e específico ao Estado de Direito, que é a aplicação de “critérios lógicos referidos a padrões de universalidade e igualdade”.¹ Assim, independentemente, do papel mediador que a lei possa exercer na manutenção de estruturas de classes, a lógica interna do Estado de Direito abre espaços para que setores menos favorecidos possam se utilizar da lei para avançar no sentido de realização de seus direitos, em iguais termos aos daqueles pertencentes a estratos social e economicamente mais favorecidos. O problema é como superar a barreira imposta pelos custos de acesso ao direito, especialmente barreiras de natureza organizacional.

O objetivo deste ensaio é fazer um levantamento preliminar sobre iniciativas de advocacia de interesse público no Brasil, como um instrumento voltado a suprir as deficiências de acesso à justiça de grupos vulneráveis, que lutaram ou ainda lutam pela realização de seus direitos e a ampliação de suas esferas de autonomia. Este artigo se propõe a apresentar apenas alguns retratos que, de forma indicativa, ajudem a compreender o percurso e o atual estágio da advocacia de interesse público no Brasil, identificando os principais acontecimentos e idéias que moldaram as estruturas que hoje servem como sua base. Não há aqui o propósito de discutir as estratégias de utilização do direito para a

¹ E.P. THOMPSON, SENHORES E CAÇADORES, 353 (Editora Paz e Terra 1987)

promoção de mudança social ou realização de direitos, pois isto exigiria uma pesquisa muito mais extensa. O objetivo é apenas apresentar algumas iniciativas que sobressaíram ao longo da história e que podem servir como pontos de partida para uma análise mais instigante sobre estratégias tanto de organização como de utilização do direito.

Proponho que para melhor compreendermos o atual estágio de desenvolvimento da advocacia de interesse público, devemos deter nossa atenção em pelo menos três distintos fatores: 1) presença de algumas linhagens de setores progressistas na comunidade jurídica, ao menos a partir do movimento abolicionista (meados do século XIX), que tradicionalmente tem recorrido a mecanismos jurídicos como forma de resistência à opressão, bem como têm utilizado tais mecanismos de maneira estratégica para promover direitos e fomentar a justiça social; 2) a adoção da Constituição de 1988², com a sua carta de direitos generosa e a ascensão do *Ministério Público* e da *Defensoria Pública* à categoria de instituições públicas encarregadas de representar “o interesse público” e o interesse das pessoas mais vulneráveis perante o sistema judiciário brasileiro³; e 3) o processo de globalização, visto a partir da internacionalização do discurso de direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento sustentado, e, por outro lado, da expansão dos padrões internacionais referentes à prática da advocacia privada para atender novas demandas de mercado, incluindo em alguma medida a prestação de serviços *pro Bono*. Não obstante a força desses elementos constitutivo da advocacia de interesse público no Brasil, sugiro que sua forma atual foi predominantemente moldada pela Constituição de 1988. Formulada por meio de um processo político endógeno, contrário à ortodoxia jurídica e econômica predominante nos anos oitenta e noventa, a Constituição apresenta uma extensa carta de direitos, bem como estabelece um grande número de instituições encarregadas de implementar estes direitos, incluindo órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, investidos da competência de promover a litigância de interesse público.

Este artigo é composto de três partes principais. A primeira parte revê uma série de experiências brasileiras com o uso de instrumentos jurídicos para proteger direitos e promover a justiça social. Primeiro, apresenta um panorama do movimento anti-escravocrata, que utilizou a litigância, a mobilização da opinião pública e a pressão política (*lobby*) para abolir a escravidão no Brasil, no final do século XIX. Em seguida, o artigo discute as

² Daqui em diante, C.F. 1988.

³ A Constituição brasileira obriga os Estados-membros e a União a organizar um Ministério Público (C.F. 1988, art. 128) e uma Defensoria Pública (C.F. 1988, art. 134). Cada instituição é independente, embora estejam ambas subordinadas aos princípios constitucionais e às leis federais.

estratégias jurídicas empregadas por movimentos sindicalistas, sob influência de partidos de esquerda e setores progressistas da Igreja Católica para promover direitos trabalhistas. Por fim, analisa-se o papel de advogados liberais e da Igreja Católica na formulação de estratégias jurídicas para proteger os direitos humanos de dissidentes políticos durante o Estado Novo (1937-1945) e o regime militar (1964-1985).

A segunda parte trata especificamente da adoção da Constituição de 1988, tanto como um produto de novos movimentos sociais e políticos que emergiram durante o processo de transição para a democracia, quanto como um documento institucional que apresenta novos parâmetros sob a forma de direitos e objetivos sociais, os quais passaram a moldar a identidade dos novos atores sociais. Esta parte também analisa o impacto da Constituição de 1988 sobre o Ministério Público e a Defensoria Pública. Embora estes dois órgãos públicos sejam anteriores à adoção da Constituição de 1988, sua missão, autonomia e escopo foram reafirmados pela nova ordem constitucional, o que gerou um impacto considerável no campo do direito de interesse público no Brasil. Os problemas, limitações e desafios que decorrem do envolvimento de instituições públicas com a proteção de direitos e a promoção da justiça social são também examinadas nesta parte.

A terceira parte, considerada central, examina o impacto atual de concepções, conceitos e correntes disseminadas internacionalmente sobre a prática de interesse público, com especial atenção à forma pela qual estas influências foram recepcionadas e modificadas pela cultura jurídica brasileira, por organizações da sociedade civil e órgãos governamentais. São analisadas três fontes principais desta corrente: as conferências das Nações Unidas sobre meio-ambiente, direitos humanos, direitos das mulheres e racismo; as instituições de financiamento que apóiam e influenciam organizações da sociedade civil na região, em particular o papel desempenhado pela Fundação Ford; por fim, o crescimento da advocacia corporativa para atender às demandas de um setor empresarial cada vez mais globalizado, prática essa que, por adotar padrões internacionais de advocacia, incluiu entre as suas atividades a advocacia *pro bono*.

A última parte deste artigo trata especificamente dos principais desafios, apresentados pelo contexto brasileiro, ao direito de interesse público e à litigância estratégica, principalmente no campo de direitos humanos. Para compreender estes desafios, é necessário estudar os principais obstáculos enfrentados pelas instituições do estado de direito ao operar em uma sociedade fundada na desigualdade social e econômica extrema e persistente.

1. O surgimento da advocacia de interesse público no Brasil

O Brasil foi um dos últimos países do mundo a abolir a escravidão. A abolição só ocorreu em 1888, depois de uma longa batalha travada no parlamento, nos tribunais, nas fazendas de cana de açúcar e nas ruas das cidades. A visão tradicional considera que o fim da escravidão, proclamado pela Princesa Izabel, foi um ato humanitário, promovido por liberais com o apoio da família real⁴. Historiadores marxistas revisaram esta versão oficial no último século, demonstrando a incompatibilidade desta forma de trabalho com as demandas do capitalismo. Eles reinterpretaram vários atos legislativos que emanciparam parcialmente os escravos ao longo do século XIX, considerando-os parte de uma estratégia de adiamento da abolição completa da escravatura⁵. Embora esta interpretação ofereça uma descrição mais precisa do processo abolicionista, a série de decretos aprovados antes da abolição final em 1888 permitiu que advogados e ativistas políticos defendessem a liberdade de alguns escravos, corroborando para a causa abolicionista. Importante mencionar que - além das batalhas jurídicas travadas – ocorreram rebeliões, fugas em massa, além da formação de Quilombos⁶ ao redor do país. A importância destes movimentos, portanto, não deveria ser subestimada.

As pressões internacionais sobre o governo brasileiro para abolir o tráfico de escravos africanos tiveram início em 1807, após a abolição da escravidão pelo governo britânico⁷. Passaram-se quase três décadas até a aprovação de uma lei proibindo o tráfico de escravos no Brasil. Conforme o decreto publicado em 7-11-1831, os escravos que, a partir desta data, fossem trazidos ilegalmente para o Brasil deveriam ser libertos.⁸ No entanto, tal decisão cabia a um júri, composto de homens brancos, normalmente simpatizantes do sistema escravocrata. Apenas em 4 de setembro de 1850, outro decreto, conhecido como “Eusébio de Queiroz”, pelo nome do membro da Câmara dos Deputados que o apresentou, foi

⁴ JOSELI NUNES MENDONÇA, *CENAS DA ABOLIÇÃO: ESCRAVOS E SENHORES NO PARLAMENTO E NA JUSTIÇA* 101-107 (Editora Fundação Perseu Abramo 2001).

⁵ FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, *CAPITALISMO E ESCRAVIDÃO NO BRASIL MERIDIONAL: O NEGRO NA SOCIEDADE ESCRAVOCRATA DO RIO GRANDE DO SUL* (1977); FLORESTAN FERNANDES, *A INTEGRAÇÃO DO NEGRO NA SOCIEDADE DE CLASSES* (1978).

⁶ Thomas Flory, *Fugitive Slaves and Free Society: The Case of Brazil*, 64 J. Negro Hist. 116, 117 (1979).

⁷ Decreto que aboliu o comércio de escravos, 1807, n. 36

⁸ www.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=85334

aprovado⁹, transferindo esta competência para os departamentos jurídicos da Marinha, tornando a medida mais efetiva.¹⁰

A próxima etapa no processo abolicionista foi a aprovação em 28 de setembro de 1871 de um decreto¹¹ estabelecendo que crianças nascidas de escravas depois de 1871 deveriam ser consideradas livres.¹² No entanto, o estado deveria reembolsar os donos de escravo por cada criança emancipada por meio deste decreto. O decreto também instituiu a possibilidade de escravos comprarem de seus donos a liberdade. Permitiu-se que escravos abrissem contas bancárias em instituições oficiais com o objetivo de poupar dinheiro para adquirir a sua liberdade. Se o preço proposto pelo escravo em troca de sua liberdade não fosse aceito, um comitê de arbitragem decidiria a questão. Em muitos casos, o valor estabelecido por este comitê não era aceito pelo escravo, nem por seu dono. Nestes casos, a única alternativa era levar o conflito ao judiciário.¹³

O ex-escravo Luiz Gama, que havia recebido conhecimentos jurídicos de seu mentor, Conselheiro Furtado, foi demitido de seu trabalho como amanuense da Secretaria de Polícia em 1868, em função de seu ativismo político a favor da abolição da escravatura e seu envolvimento com o Partido Republicano.¹⁴ Em 1869, começou a colocar anúncios em jornais divulgando seus serviços como advogado *pro bono* em casos relacionados à libertação dos escravos “*o signatário concorda em promover, gratuitamente, perante os tribunais, todos os casos de liberdade que o interessado esteja disposto a nele confiar. Luiz Gonzaga Pinto da Gama*”.¹⁵ Este foi o momento fundador da advocacia de interesse público no Brasil. Outros advogados liberais radicais, como Américo de Campos, Olympio da Paixão e Antonio José Ferreira Braga Jr., ofereceram, na época, serviços jurídicos gratuitos em “questões de liberdade”.¹⁶ Luiz Gama trabalhou em conjunto com estes e outros advogados liberais até a sua morte em 1882¹⁷.

Embora tenha sido um crítico ferrenho da chamada legislação emancipatória, Luiz Gama utilizou esta estrutura jurídica precária para libertar escravos africanos trazidos

⁹ Lei No. 581, de 4 de setembro de 1850.

¹⁰ Estima-se que até este período mais de três milhões de africanos foram trazidos ao Brasil na condição de escravos, JOSÉ MURILO DE CARVALHO, CIDADANIA NO BRASIL: O LONGO CAMINHO 19 (2004).

¹¹ Lei No. 2040, de 28 de setembro de 1871.

¹² *Id.*

¹³ JOSÉ REINALDO LIMA LOPES, RAFAEL M. QUEIROZ, THIAGO S. ACCA, CURSO DE HISTÓRIA DO DIREITO 353-391 (2006).

¹⁴ ELCIENE AZEVEDO, ORFEU DA CARAPINHA cap. 4 (2005).

¹⁵ RADICAL PAULISTANO, 31 de Maio, 1869, apud Azevedo, op. cit, p. 193. Também no “O Ipiranga” nos meses de junho e julho do mesmo ano; apud Azevedo, *ibidem*.

¹⁶ Para uma avaliação do envolvimento da comunidade jurídica no movimento anti-escravocrata, ver AGOSTINHO MARQUES; PERDIGÃO MALHEIROS, A ESCRAVIDÃO NO BRASIL (1944).

¹⁷ Elciene AZEVEDO, *supra* nota 16, em 189-204.

ilegalmente ao Brasil a partir de 1831, crianças nascidas de pais escravos a partir de 1871 e escravos que tentaram comprar a sua liberdade de acordo com o decreto de 1871. Também representou centenas de escravos e ex-escravos em casos criminais. Além de colaborar com outros advogados, Luiz Gama fazia parte de uma rede mais ampla de movimentos anti-escravocratas que arrecadavam fundos para promover a libertação de escravos. Também utilizou a imprensa liberal para divulgar seus casos perante o público, objetivando constranger policiais, donos de escravos e juízes que obstruíam a justiça¹⁸. A morte de Luiz Gama em 25 de agosto de 1882 levou milhares de ex-escravos às ruas e rendeu diversos editoriais e obituários elogiosos nos principais jornais. A escravidão foi finalmente abolida seis anos depois.

2. Advogados Liberais e causas de interesse público

Com o fim da escravidão e a proclamação da República em 1889, novos desafios foram colocados à comunidade jurídica liberal formada durante a luta para abolir o antigo regime. Ruy Barbosa talvez tenha sido a figura mais importante da época, não apenas como defensor da liberdade, mas também como advogado, político e estadista que contribuiu para o estabelecimento de uma nova ordem constitucional.¹⁹ Como primeiro Ministro da Fazenda do novo regime republicano que ajudou a instaurar em 1889, Ruy Barbosa teve que lidar com pedidos de indenização apresentados por donos de escravos agora livres. Estes pedidos motivaram uma de suas medidas mais controversas: Ruy ordenou a queima dos arquivos da escravidão, para que os antigos donos de escravos não tivessem prova alguma contra o governo.²⁰ Esta medida é hoje alvo de fortes críticas tanto por parte de historiadores, quanto da comunidade afro-descendente, por ter causado a destruição de um registro histórico valioso sobre o tráfico de escravos. Depois de deixar o cargo de ministro, Ruy passou a utilizar os tribunais, os jornais e sua posição como senador para promover os direitos de dissidentes políticos, inclusive de seus opositores. Além disso, ele representou trabalhadores rurais e mulheres em sua luta por iguais salários e condições de trabalho. Como advogado junto a Suprema Corte, Ruy contribuiu para um maior uso do instrumento do *habeas corpus*

¹⁸ *Ibidem*, p. 193.

¹⁹ LUIZ VIANA FILHO, *A VIDA DE RUI BARBOSA* (1977).

²⁰ JOAO FELIPE GONCALVES, RUI BARBOSA: PONDO AS IDEIAS NO LUGAR 74 (2000).

como um recurso contra qualquer tipo de discriminação e o uso arbitrário do poder.²¹ Ruy obteve diversas decisões judiciais invalidando resultados eleitorais fraudulentos, bem como promoveu o direito à liberdade de expressão e religião. Entre centenas de casos defendidos por Ruy perante a Suprema Corte, as medidas por ele tomadas para superar restrições às liberdades civis e políticas impostas pelo uso sistemático do estado de sítio durante a primeira República (1881-1930) são particularmente notáveis. A Suprema Corte brasileira reverteu a doutrina americana que defendia a existência de questões estritamente políticas²², utilizada amplamente pelo Judiciário como estratégia para não invalidar leis e atos administrativos que restringissem direitos fundamentais. Também por iniciativa de Ruy Barbosa, a Suprema Corte, liderada pelo Ministro Pedro Lessa (conhecido como o “Marshall brasileiro”), consolidou a teoria do controle judicial da constitucionalidade de maneira difusa, em caso de violação direta à Constituição²³.

Ruy Barbosa teve importante contribuição na formulação dos parâmetros éticos da advocacia, incorporados ao Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil em 1930.²⁴ Juristas importantes seguiram o seu exemplo, como Sobral Pinto, Evaristo de Moraes e Evandro Lins e Silva, durante o período autoritário do governo Vargas (1930-1945).²⁵ Estes advogados utilizaram o seu prestígio e habilidade técnica para proteger dissidentes políticos e líderes sindicais contra o regime pró-fascista. A defesa feita por Sobral Pinto, católico ortodoxo, de Luiz Carlos Prestes, líder do Partido Comunista nos anos 1930 é o mais notório caso desta herança liberal.²⁶

3. Católicos progressistas na defesa de direitos

Durante o regime militar que governou o Brasil entre 1964 e 1985, pôde-se vislumbrar uma experiência de mobilização de interesse público. Em 1967, o Papa Paulo VI, sob a influência da doutrina da Igreja Católica de “primazia dos mais pobres” estabelecida por seu antecessor João XXIII, criou a Comissão Pontifícia de Justiça e Paz²⁷. Em 1969, a Confederação

²¹ LEDA BOECHAT RODRIGUES, HISTÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 19 (vol.1, t.4 1965).

²² Ibidem, p. 172.

²³ S.T.F., Denúncia 7 (1896), disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

²⁴ Decreto No. 20.784, de 14 de dezembro de 1931.

²⁵ Ver, de maneira geral, JOHN W.F. DULLES, SOBRAL PINTO “THE CONSCIENCE OF BRAZIL”: LEADING THE ATTACK AGAINST VARGAS (1930-1945).

²⁶ JOHN W.F. DULLES, RESISTING BRAZIL’S MILITARY REGIME: AN ACCOUNT OF THE BATTLES OF SOBRAL PINTO 6 (2007).

²⁷ Conselho Pontifício de Justiça e Paz,

http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_pro_20011004_en.html (último acesso em 13 de Março, 2010).

Nacional dos Bispos do Brasil criou a Comissão Brasileira de Justiça e Paz.²⁸ Isto ocorreu alguns meses depois do governo decretar o Ato Institucional n. 5, que concedeu amplos poderes para o regime militar restringir direitos civis e políticos.²⁹ Em seguida, em 1973, foi fundada a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo sob os auspícios de Dom Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo. A Comissão de São Paulo era formada por jovens advogados de matiz católica progressista, como José Carlos Dias, José Gregori, Dalmo Dallari e Fábio Konder Comparato.³⁰ José Carlos Dias se notabilizou neste período pela defesa de centenas de presos políticos no âmbito da Justiça Militar. A Comissão de Justiça e Paz formou naqueles anos uma rede de advogados, por todo o Brasil, para defender os direitos de presos políticos e seus familiares. Tais casos eram recebidos por mais de duzentos e cinquenta Centros de Defesa de Direitos Humanos, estabelecidos pela Igreja Católica durante os anos setenta e oitenta. Muitos deles ainda estão em funcionamento e serviram de base para o atual movimento de direitos humanos no Brasil. O Arcebispo de São Paulo utilizou o altar e certos setores da imprensa para denunciar casos de tortura. Ele também registrou todos os casos de tortura e desaparecimentos na publicação *Brasil: Nunca Mais*. O primeiro relatório da Anistia Internacional sobre o Brasil, editado em 1979, se baseou de maneira significativa na informação coletada pela Igreja Católica brasileira. Grupos filantrópicos da Igreja, como o *Caritas*, foram os principais fundadores destas organizações de defesa de direitos ligadas à Igreja Católica.

Setores mais a esquerda da Igreja Católica também atuaram e ainda atuam de maneira significativa nas áreas rurais do Brasil. O MST (Movimento sem Terra), por exemplo, ainda muito ativo no atual cenário político brasileiro, foi fundado por grupos religiosos progressistas.³¹ Este movimento surgiu em resposta às rígidas restrições impostas pelo regime militar sobre os movimentos sociais. Nos seus primeiros anos, o MST adotou a estratégia de ocupar grandes fazendas no interior do Brasil. No final dos anos oitenta e início dos anos noventa, o MST criou o seu próprio departamento jurídico com o objetivo de dar suporte as suas atividades e proteger seus líderes que se envolviam sistematicamente em

²⁸ A Comissão de Justiça e Paz foi criada pelo Cardeal Arns em São Paulo, com o objetivo de proporcionar proteção jurídica e política aos dissidentes. Para uma análise do trabalho da Comissão, ver RENATO CANCIAN, COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ DE SÃO PAULO: GÊNESE E ATUAÇÃO POLÍTICA (1972-1985), (Editora da Universidade Federal de São Carlos, 2005); ver também LAWRENCE WESCHLER, UM MILAGRE, UM UNIVERSO: O ACERTO DE CONTAS COM OS TORTURADORES (Companhia das Letras 1990).

²⁹ Ato Institucional No. 5, decretado em 13 de dezembro de 1968, disponível em: <http://www.senado.gov.br>.

³⁰ Este estatuto foi aprovado pela junta militar brasileira, definindo crimes contra a segurança nacional e contra a ordem política e social, por meio do Decreto-Lei No. 898, de 29 de setembro de 1969, disponível em: <http://www.senado.gov.br>.

³¹ JOÃO PEDRO STÉDILE, A REFORMA AGRÁRIA E A LUTA DO MST (Editora Vozes 1997).

confrontos com a polícia e proprietários de terras. A Igreja Católica também fomentou a criação de uma rede, chamada RENAP, formada por advogados de base, sob a liderança de Jacques Alfonsin, Luiz Eduardo Greenhalg e Plínio de Arruda Sampaio. Esta rede ainda está em funcionamento, sendo responsável por construir as estratégias jurídicas e por assistir juridicamente ao MST em todo o Brasil. A organização AJUP (Apoio Jurídico Popular), criada por Miguel Presburger, advogado de orientação marxista, possuía fortes ligações com o MST, funcionando como uma ramificação deste, por meio do desenvolvimento de atividades educativas para advogados de base que atuam em regiões distantes dos grandes centros urbanos. O programa de direitos humanos do MST produz publicações, dissemina informações, apresenta casos perante o sistema judiciário brasileiro, além de também apresentar casos ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.³² A criação da RENAP, bem como o estabelecimento de serviços jurídicos dentro da própria estrutura do MST, como o seu programa de direitos humanos, representa apenas a ponta do iceberg em comparação aos vários outros serviços jurídicos criados no Brasil por organizações de base nos anos setenta e oitenta, com o objetivo de promover direitos sociais, como, por exemplo, direito à moradia, direito a serviços de saúde e outros³³.

4. Advocacia sindical

Por fim, outra importante parcela do movimento jurídico de interesse público que passou a se destacar antes da Constituição de 1988 é representada pela CUT (Central Única dos Trabalhadores)³⁴, sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, atual Presidente da República, então Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos, de São Bernardo do Campo. A CUT resultou da fusão de diversos sindicatos dominados por setores progressistas da Igreja Católica e do Partido Comunista. Seu principal objetivo era pôr fim às restrições políticas e jurídicas que representavam um obstáculo à livre manifestação e organização dos movimentos de trabalhadores no fim dos anos 1970. No início da década, a Frente Nacional do Trabalho, que mantinha ligações com líderes católicos progressistas, organizou uma série

³² JO M. PASQUALUCCI, *THE PRACTICE AND PROCEDURE OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS* (Cambridge University Press 2003), para uma análise ampla do sistema interamericano de direitos humanos.

³³ Celso Campilongo, *Acesso a Justiça e Formas Alternativas de Resolução de Conflitos – serviços jurídicos em São Bernardo do Campo*, 315 *REVISTA FORENSE* (1991).

³⁴ Sobre o novo sindicalismo brasileiro, em particular o papel da CUT, ver IRAM JÁCOME RODRIGUES, *SINDICALISMO E POLÍTICA: A TRAJETÓRIA DA CUT* (1997).

de greves em Perus, na periferia de São Paulo.³⁵ Estas greves estabeleceram um novo parâmetro nas relações entre capital e sindicatos no Brasil. Se tradicionalmente os conflitos eram amortecidos pelo peleguismo que subordinava os sindicatos ao Estado, desde o período Vargas, as greves de Perus estabeleceram um novo patamar de independência dos trabalhadores. A Frente Nacional do Trabalho, expressão jurídica desta luta, foi liderada por Mario Carvalho de Jesus, sendo formada por mais de sessenta jovens advogados trabalhistas, das mais variadas matizes políticas, mas predominantemente de esquerda católica, que prestavam assistência jurídica a sindicatos independentes em todo o Brasil. Muitos destes contribuíram para a organização de um departamento jurídico no Sindicato de São Bernardo e, posteriormente, na CUT. Como lembra José Siqueira Neto, um dos jovens advogados encarregados de organizar o setor jurídico do “Novo Sindicalismo brasileiro”, a primeira missão do grupo foi criar uma rede de proteção para líderes sindicais. O seu segundo desafio foi organizar eleições internas nos sindicatos para que membros do Novo Sindicalismo brasileiro tivessem a chance de controlar os novos sindicatos estabelecidos em todo o Brasil. A terceira tarefa do coletivo jurídico foi estabelecer as estratégias utilizadas nas batalhas jurídicas travadas no âmbito da justiça do trabalho, bem como proteger os salários contra diminuições em seu valor real provocadas por planos econômicos destinados a controlar a hiperinflação. As experiências adquiridas durante este período foram vitais para o movimento trabalhista durante os debates prévios à Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito ao capítulo sobre direitos do trabalhador³⁶.

Em suma, até 1988, podem ser identificadas três correntes principais de advogados que utilizaram o sistema jurídico como instrumento de proteção de direitos e mudança social: 1) a primeira corrente (entre 1850 e 1950) foi composta, basicamente, por segmentos liberais da comunidade jurídica, especialmente ativos durante a Era Vargas – esta corrente manteve relações bem próximas com movimentos políticos mais abrangentes que desafiavam a própria ordem estabelecida; 2) a segunda corrente, que prevaleceu durante o Regime Militar (entre 1964 e 1985), foi composta por advogados liberais e progressistas ligados a setores progressistas da Igreja Católica e sua ampla rede de centros de direitos humanos em todo o país; e 3) a terceira corrente foi composta por advogados de orientação mais radical, com atuação vinculada a sindicatos e movimentos de sem terra – além da própria Igreja Católica, mas, neste caso, mais ligada a setores de esquerda da Igreja, em grande medida

³⁵ Para uma visão geral das estratégias jurídicas desenvolvidas pela Frente Nacional do Trabalho ver, de maneira geral, MARIO CARVALHO DE JESUS, *A GREVE DE PERUS NOS TRIBUNAIS* (1967).

³⁶ ALMIR PAZZIANOTTO PINTO, *100 ANOS DE SINDICALISMO* (Lex Editora S.A. 2007).

influenciados pela teologia da libertação³⁷ – tendo cooperado, ainda, com partidos políticos de esquerda. Essas correntes continuam a exercer certa influência sobre o direito de interesse público no Brasil, mas a atual estrutura deste movimento foi fortemente impactada pelo novo contexto institucional estabelecido após a adoção da Constituição de 1988.

5. O Impacto da Constituição de 1988 sobre o direito de interesse público

Depois de um longo processo de transição para a democracia, a sociedade brasileira adotou a nova constituição em outubro de 1988. Este longo processo de abertura teve início com a adoção de uma lei de anistia em 1977, imposta à oposição pelos próprios militares, beneficiando os dois lados do espectro político.³⁸ O regime militar também reestruturou o sistema partidário, permitindo a criação de novos partidos políticos e o restabelecimento de partidos políticos que haviam sido extintos pelo golpe militar de 1964. Esta “expansão” do sistema político causou a fragmentação dos partidos de oposição. Neste novo contexto, organizações da sociedade civil ganharam mais voz e se tornaram mais críticas em relação ao regime militar. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e outras organizações como as Comissões de Justiça e Paz de São Paulo e Recife estavam determinadas a denunciar as violações de direitos humanos, bem como pressionar pela democratização e por uma nova constituição³⁹. Entre 1983 e 1984, uma aliança entre partidos de oposição e os principais movimentos sociais mobilizou o país inteiro para defender o restabelecimento do direito ao voto para presidente por meio de uma eleição livre e direta, movimento esse que ficou conhecido como “Diretas Já”. O Congresso Nacional, no entanto, não aprovou a emenda necessária à Constituição de 1969 para que tal eleição direta pudesse ser realizada. Este fracasso resultou em um acordo entre setores moderados do regime militar e membros do principal partido de oposição, o que permitiu a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, como Presidente e Vice-Presidente respectivamente, pelo Colégio Eleitoral.

A enorme energia social acumulada durante este processo pôde finalmente ser liberada na Assembléia Constituinte de 1987-1988. O primeiro projeto da nova Constituição foi produzido por uma “comissão de notáveis”, presidida por Afonso Arinos de Mello Franco,

³⁷ Um dos ideólogos mais influentes desta junção entre catolicismo radical e ideologia de esquerda é Leonardo Boff, um frei franciscano; para uma visão sobre a “teoria da libertação”, ver LEONARDO BOFF ET AL., *A TEOLOGIA DA LIBERTAÇÃO: BALANÇO E PERSPECTIVAS* (João Guizzo ed., Editora Ática 1996).

³⁸ ALFRED STEPAN, *OS MILITARES: DA ABERTURA À NOVA REPÚBLICA* (Adriana Lopez & Ana Luíza Amendola trans., 4th ed., Editora Paz e Terra 1987).

³⁹ THOMAS SKIDMORE, *BRASIL: DE CASTELO A TANCREDO* 262, 330-331 (Ed. Terra 1988).

um político liberal. Este primeiro projeto foi desconsiderado pela Assembléia Constituinte, que optou por desenvolver um projeto de Constituição inteiramente novo por meio da consulta a setores da população. Representantes de treze partidos políticos, em um ambiente consideravelmente fragmentado, participaram da Assembléia Constituinte. A maioria dos políticos que tinham se unido em oposição ao regime militar possuía, no entanto, visões distintas sobre como uma nova ordem constitucional deveria ser estruturada. A participação de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e grupos de interesse foi maciça. Mais de vinte mil pessoas participaram todos os dias da Assembléia Constituinte, em um processo que foi considerado o momento mais democrático da vida política brasileira⁴⁰.

6. A generosa Constituição de 1988

Este processo resultou em uma Constituição que se contrapôs ao passado recente marcado pela governo autoritário e à longa história de injustiça social e desigualdade existentes no Brasil. Ao contrário das constituições elaboradas no Leste Europeu após a queda do Muro de Berlim ou mesmo da Constituição da África do Sul no período pós-apartheid, a Assembléia Constituinte brasileira não sofreu grandes influências externas⁴¹. A Constituição portuguesa de 1976, com forte viés social, talvez tenha sido o único modelo estrangeiro levado em consideração de forma mais sistemática durante os trabalhos da Assembléia Constituinte. Desta forma, esta Assembléia produziu um documento que manteve o modelo político que tradicionalmente vigorava no Brasil, uma república federativa com regime presidencialista. A Constituição de 1988, ademais, adotou um claro viés *programático e dirigente*, com o objetivo de direcionar a mudança social, econômica e política. Neste sentido, a Constituição atribuiu ao Estado um papel central de promover bem-estar social e desenvolvimento econômico. O capítulo da Constituição sobre economia foi posteriormente revisto, nos anos noventa, com o objetivo de se alinhar a um modelo econômico mais ortodoxo.⁴²

⁴⁰ João Gilberto Lucas Coelho, *O Processo Constituinte*, in *O PROCESSO CONSTITUINTE 1987-1988* 43 (Milton Guaran, org., AGIL-UnB, 1988).

⁴¹ P. BONAVIDES; P. ANDRADE, *HISTORIA CONSTITUCIONAL DO BRASIL* 449 (1991).

⁴² Oscar Vilhena Vieira, *Realinhamento Constitucional*, in *DIREITO GLOBAL* 38–43 (Carlos A. Sundfeld e Oscar V. Vieira, orgs., Max Limonad 1999).

A mais importante inovação da Constituição de 1988, para os fins a que se propõe este artigo, é a sua carta de direitos extremamente generosa e abrangente, que inclui tanto direitos civis e políticos, quanto econômicos, sociais e culturais, além conceder direitos a grupos vulneráveis como povos indígenas⁴³, idosos⁴⁴, e crianças⁴⁵. A Constituição também reconheceu um novo conjunto de direitos relacionados com o meio-ambiente e as relações de consumo, bem como segue totalmente as diretrizes da carta internacional de direitos⁴⁶, pós-1948. A sua linguagem e escopo, no entanto, mantêm a tradição de forte intervenção social do Estado que data da Era Vargas.

Não obstante, somente em poucos dispositivos, a Constituição expressamente incorpora a linguagem internacional de direitos humanos. O artigo 4º estabelece que o Governo Brasileiro deve levar em consideração os direitos humanos em suas política externa; o artigo 5º, Parágrafo 2º apregoa que os direitos expressos no texto constitucional não excluem outros decorrentes dos princípios e do regime por ela adotados ou aqueles arrolados nos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte, o que abre a possibilidade de incorporação do Direito internacional de direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro. Esta redação, no entanto, gerou um grande debate no meio jurídico brasileiro sobre qual seria o *status* desfrutado pelos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico interno. Esta questão é ainda mais problemática, uma vez que o Governo Brasileiro ratificou, após a Constituição de 1988, a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos mais importantes como parte de uma estratégia de legitimação perante a comunidade internacional e as organizações nacionais da sociedade civil. Atualmente, o Brasil faz parte, portanto, dos principais mecanismos internacionais de direitos humanos nos âmbitos global e regional. Estes tratados afetam diretamente o ordenamento jurídico brasileiro. A questão é definir com que *status* o fazem: na posição de norma constitucional ou lei federal infraconstitucional? Este debate foi solucionado apenas parcialmente em 2005, por meio da Emenda Constitucional n. 45, a qual, entre outras medidas, afirma que os tratados internacionais aprovados por três quintos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional ingressariam no ordenamento jurídico interno com

⁴³ 1988 C.F. art. 231 e 232.

⁴⁴ 1988 C.F. art. 230.

⁴⁵ 1988 C.F. art. 227.

⁴⁶ Ver a Carta Internacional de Direitos, composta de três documentos internacionais: Declaração Universal de Direitos Humanos, G.A. res. 217A (III), em 71, U.N. Doc A/810 (10 de dez., 1948), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, G.A. Res. 2200A (XXI), em 52, U.N. Doc. A/6316 (16 de dez., 1966), e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, G.A. res. 2200A (XXI), em 49, U.N. Doc. A/6316 (16 de dez., 1966).

status constitucional.⁴⁷ Exceto o Tratado de Roma, que estabeleceu o Tribunal Penal Internacional, todos os principais tratados internacionais de direitos humanos foram ratificados antes de 2005 pelo procedimento ordinário. Portanto, neste momento, estes tratados possuem formalmente o *status* de lei ordinária. Esta questão, no entanto, já chegou até a Suprema Corte, onde ainda não há consenso sobre como será decidida.

Há algumas características importantes do regime brasileiro de direitos fundamentais que deveriam ser aqui mencionadas. De acordo com o artigo 5º, Parágrafo 1º, todos os direitos fundamentais têm aplicação imediata, superando uma doutrina constitucional tradicional, que também encontra respaldo no direito internacional de direitos humanos, segundo a qual direitos econômicos e sociais deveriam ser vistos como dispositivos programáticos e complementares. Combinado com o artigo 5º, XXXV, que estabelece que a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a um direito fundamental, fica claro por que o Poder Judiciário passou a desempenhar um papel político tão importante depois da promulgação da Constituição de 1988. Tanto ações positivas dos poderes legislativo ou executivo, quanto a omissão em implementar ou regular tais direitos podem constituir uma violação a direitos fundamentais. Um outro aspecto importante dos direitos fundamentais é a proteção especial recebida por estes direitos em face de reformas constitucionais. De acordo com a Constituição vigente, estes direitos não podem ser abolidos nem mesmo por meio de emenda constitucional, o que faz com que eles sejam vistos como os valores nucleares da ordem constitucional, constituindo a reserva de justiça do ordenamento jurídico brasileiro. Uma terceira característica peculiar do regime de direitos estabelecido em 1988, ao menos no que diz respeito aos direitos à saúde e educação, é o fato de que a Constituição determina que uma parcela da arrecadação tributária de todas as entes federativos deve ser gasta obrigatoriamente em saúde e educação.⁴⁸ Por este mecanismo, a Constituição de 1988 buscou criar condições orçamentárias para viabilizar a implementação das aspirações nela presentes.

Por fim, vale mencionar que a Constituição de 1988 também previu novos instrumentos jurídicos capazes de permitir a implementação desta carta de direitos tão extensa, entre eles o mandado de injunção e o *habeas data*, bem como previu novas hipóteses para utilização de instrumentos jurídicos já consagrados, como o mandado de

⁴⁷ 1988 C.F., art. 5º., parágrafo 3º.

⁴⁸ 1988 C.F. art. 212.

segurança e a ação civil pública, além de ter também reconhecido outros instrumentos igualmente tradicionais, como o *habeas corpus*.⁴⁹

O mandado de injunção foi idealizado como um instrumento jurídico em face de omissões legislativas ou administrativas que tornassem inviável o exercício de um direito fundamental.⁵⁰ Na prática, por mais de vinte e um anos, o judiciário tem relutado em implementar este instrumento. Apenas após a renovação dos juízes do Supremo Tribunal Federal nos últimos anos, esta corte passou a proferir o primeiro conjunto de decisões favoráveis em mandados de injunção.⁵¹

O *habeas data* foi claramente concebido como uma reação aos procedimentos ilícitos de coleta e arquivamento de dados realizados sob o regime militar. Atualmente, este instrumento tem se tornado cada vez mais importante diante das novas formas de armazenar dados, disponíveis em uma sociedade de informação. O mandado de segurança é um instrumento jurídico genérico criado nos anos cinquenta com a finalidade de proteger contra violações a quaisquer direitos não amparados por *habeas corpus*. Ele mantém algumas semelhanças com o chamado *juízo de amparo*, encontrado em outros países da América Latina. A principal inovação trazida pela redação de 1988 é a possibilidade de utilizar este instrumento em casos envolvendo interesses coletivos. A ação civil pública foi criada em 1985, mas fortalecida pela nova Constituição. Com este instrumento, o objetivo era prever uma ação coletiva para proteger o meio-ambiente, direitos de consumidores, bem como o patrimônio histórico e cultural.⁵² Ao longo do tempo, a ação civil pública passou a ser amplamente utilizada para amparar interesses públicos ou direitos fundamentais de grupos distintos, incluindo mulheres, povos indígenas, entre outros. O Ministério Público tem desempenhado um papel central na utilização deste instrumento jurídico, mas deve ser reconhecido também o emprego deste instrumento por organizações da sociedade civil como parte de sua atuação diária.

7. Moldando Novas identidades

⁴⁹ Ver 1988 C.F. art. 5o., dos incisos LXVII a LXXII.

⁵⁰ Por exemplo, uma pessoa possui direito constitucional à pensão, mas o Congresso não promulgou a lei que regula este direito. O interessado pode pedir que o STF implemente esse direito (1988 C.F., art. 5o., LXXI).

⁵¹ Mandado de Injunção 721, de 30-8-2007, <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=721&classe=MI>

⁵² C.F. 1988. art. 129, III.

Na esteira do novo movimento constitucional, as mesmas forças sociais e políticas progressistas que desempenharam um papel ativo durante a Assembléia Constituinte pressionaram o Congresso para produzir uma série de mudanças legislativas no campo de direitos humanos. Estas normas infraconstitucionais tratam de questões importantes como, por exemplo, direitos de crianças e adolescentes (1989)⁵³, direitos de pessoas com deficiência (1989)⁵⁴, crimes de racismo (1989)⁵⁵, direitos de consumidores (1990)⁵⁶, sistema de saúde (1990)⁵⁷, seguridade social (1991)⁵⁸, direito à educação (1990)⁵⁹, acesso irrestrito a medicamentos para tratamento de HIV (1996)⁶⁰, tortura (1997)⁶¹, reforma agrária (1993)⁶², entre outros assuntos igualmente pertinentes.

Essa nova e ampla estrutura de direitos constitucionais, internacionais e infraconstitucionais é resultado direto da ação de movimentos da sociedade civil e de políticos progressistas, que se fortaleceram durante o processo de transição e nos primeiros anos do novo regime democrático. A legislação infraconstitucional também foi impulsionada pelo contexto internacional criado pelas grandes conferências promovidas pelas Nações Unidas nos anos noventa, tendo início com a ECO-92 no Rio de Janeiro, que será analisada no próximo tópico. Ao mesmo tempo, por meio de um processo dialético, esta renovada estrutura de direitos contribuiu para moldar a identidade das novas organizações da sociedade civil. Organizações em prol dos direitos das crianças, do meio-ambiente, dos direitos de consumidores, de pessoas infectadas pelo vírus HIV, deficientes e muitas outras surgiram, expandindo a rede de organizações mais tradicionais de defesa de direitos humanos, direitos das mulheres e de afro descendentes, tornando a sociedade civil brasileira muito mais complexa, embora também mais fragmentada do ponto de vista político.

Ambientalistas e consumidores atuaram de maneira extremamente organizada durante a Assembléia Constituinte e se tornaram os grupos políticos que mais tem utilizado os novos instrumentos jurídicos previstos na Constituição para promover suas causas. Por exemplo, tanto o IDEC (Instituto de Defesa do Consumidor), quanto o ISA (Instituto

⁵³ Lei No. 8069, de 13 de julho de 1990.

⁵⁴ Lei No. 7853, de 24 de outubro de 1989.

⁵⁵ Lei No. 7716, de 5 de janeiro de 1989.

⁵⁶ Lei No. 8078, de 11 de setembro de 1990.

⁵⁷ Lei No. 8080, de 19 de setembro de 1990.

⁵⁸ Lei No. 8213, de 24 de julho de 1991.

⁵⁹ Lei No. 9394, de 20 de dezembro de 1996.

⁶⁰ Lei No. 9313, de 13 de novembro de 1996.

⁶¹ Lei No. 9455, de 7 de abril de 1997.

⁶² Lei No. 8629, de 25 de fevereiro de 1993.

Socioambiental), têm utilizado amplamente a litigância para implementar os direitos reconhecidos pela Constituição e pela legislação complementar aprovada após 1988.⁶³

O IDEC foi fundado com a missão de representar os direitos dos consumidores perante o Poder Judiciário. Por meio de ações coletivas, originalmente estabelecidas em 1985 e ampliadas pela Constituição de 1988, o IDEC se tornou uma referência nacional e regional para consumidores que desejam exigir seus direitos. Nos últimos vinte anos, o IDEC tem encabeçado diversas campanhas e feito uso da litigância estratégica centenas de vezes para implementar o Código de Defesa do Consumidor e a Constituição. Entre as iniciativas bem-sucedidas do IDEC estão: luta para melhorar o controle do governo sobre a qualidade de serviços e produtos no Brasil; proibição da comercialização de mais de cem medicamentos; proibição de transgênicos (posteriormente permitidos por lei); estabelecimento de regras sanitárias mais rígidas para produtos alimentícios; aplicação do Código de Defesa do Consumidor para serviços bancários; e controle mais rígido sobre seguros de saúde. O IDEC também obteve grande êxito em pressionar pela melhoria de serviços públicos recentemente privatizados, como serviço de fornecimento de água, telefonia e eletricidade. Além dos recursos tradicionalmente recebidos de fundações internacionais, como a Fundação Ford, o IDEC tem arrecadado fundos diretamente de seus associados, bem como recebido o dinheiro obtido com suas vitórias no judiciário. O acesso a múltiplas fontes de financiamento concede maior independência ao IDEC do que aquela desfrutada por outras organizações da sociedade civil no Brasil^{64,65}.

O movimento ambientalista é outro segmento da sociedade civil fortalecido pela Constituição de 1988. O ISA possui uma missão mais ampla do que organizações ambientalistas tradicionais, em razão da forma com foi criado em 1994, por meio da fusão do PPI (Programa Povos Indígenas) com o CEDI (Centro Ecumênico de Documentação e Informação), ambas organizações envolvidas com a promoção de direitos de populações indígenas e formadas por um grupo de advogados especializados em Direito Ambiental. A visão de que a luta pela proteção das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas não pode ser dissociada da proteção do meio ambiente e dos direitos sociais e culturais destas populações é a idéia que fundamentou a criação do ISA. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, os direitos de populações tradicionais foram reconhecidos, no que

⁶³ Ver ISA: Instituto Socioambiental, <http://www.socioambiental.org> (último acesso em: 3 de janeiro de 2009).

⁶⁴ M. LAZZARINI, IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR COMO FATOR DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA, IN DIREITO E MUDANÇA SOCIAL (Denise Dora et. al. ed., 2003).

⁶⁵ Ver Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Parceiro de Consumidor, <http://www.idec.org.br> (último acesso em: 3 de janeiro de 2009).

diz respeito ao acesso a terras tradicionais, emancipação perante a lei e tradições culturais. No entanto, a proteção das terras tradicionais continua a ser o principal desafio enfrentado por estas populações. Embora terras tradicionais sejam reconhecidas no papel, grande parte delas tem sido atingida pelo avanço da pecuária e da agricultura, bem como pela ação de madeireiras. A extração mineral em terras tradicionais também tem sido um problema no Brasil. O ISA, neste sentido, começou a atuar juntamente com as populações tradicionais para promover a demarcação de suas terras. Este é um processo muito difícil e custoso, que exige relatórios antropológicos, estudos cartográficos, registros que comprovem o direito de propriedade e, por fim, um processo judicial demorado. Para enfrentar este desafio, o ISA dispõe de uma equipe multidisciplinar com mais de cem profissionais, incluindo advogados em diversas regiões do Brasil. A principal estratégia é construir relações de confiança com a comunidade, auxiliando a comunidade para que ela própria possa se representar.

Durante este processo, o ISA tem auxiliado muitos indígenas a se formarem em direito ou em outras áreas de conhecimento. O ISA também coopera com a comunidade prestando serviços jurídicos e propondo ações judiciais em seu favor. O caso dos Paranás é paradigmático entre as atividades do ISA no âmbito jurídico. Expulsos de sua terra nos anos sessenta em razão da construção da rodovia Cuiabá-Santarém, os Paranás decidiram retornar a sua terra nos anos noventa.⁶⁶ Infelizmente, a terra tinha sido invadida e explorada por fazendeiros e madeireiras e apenas uma pequena parcela do meio ambiente natural permanecia intocado. Em razão de uma ação judicial proposta em nome desta comunidade, o Judiciário não somente reconheceu os direitos dos Paranás, como também deferiu o seu pedido de indenização por danos morais e patrimoniais⁶⁷. Por fim, o ISA trabalha para sensibilizar o Ministério Público e o Judiciário sobre questões que versem sobre populações nativas e meio ambiente.

Organizações como o IDEC e o ISA simbolizam não apenas o surgimento de novas identidades no campo da advocacia de interesse público, como também formas associativas com maior capacidade de reivindicar judicialmente a realização dos direitos inscritos na Constituição de 1988.

A Constituição de 1988, além de abrir novas frentes de atuação para organizações da sociedade civil, redefiniu a missão e a competência do Ministério Público e da Defensoria

⁶⁶ <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2550>

⁶⁷ STF Ação Cível Originária nº 323-7, 2003.

Pública. Tais mudanças fizeram com que estas instituições se tornassem atores centrais na promoção do direito de interesse público no Brasil.

8. O Ministério Público

A origem do Ministério Público no Brasil é antiga⁶⁸. A presença de promotores de justiça no país data do começo do século XVI, durante a época colonial. Seu papel era aplicar e monitorar, em nome da realeza, o cumprimento da lei. O papel desempenhado pelo Ministério Público no Brasil está, tradicionalmente, relacionado ao cumprimento da lei penal, como na maioria dos países. No entanto, de acordo com Ronaldo Porto Macedo, o Ministério Público brasileiro adquiriu novas competências referentes à proteção de “fracos e indefesos” a partir da Lei de 1871, que emancipou filhos de escravos.⁶⁹ Diversos decretos e leis aprovados durante o Império encarregaram o Ministério Público de representar populações nativas, órfãos, mentalmente incapazes, bem como monitorar o sistema prisional e instituições de tratamento da saúde mental. Durante a República, a competência atribuída ao Ministério Público foi ampliada para incluir a proteção dos interesses de menores e ausentes, bem como o papel de curador de fundações. Em 1939, o Código de Processo Civil atribuiu ao Ministério Público o papel de *custos legis*, o que inclui, entre outras funções, fiscalizar o cumprimento da lei em nome do interesse público.⁷⁰ A partir deste momento, o Ministério Público passou a intervir em todos os processos judiciais existentes que estivessem de alguma forma relacionados com o interesse público. Imbuído destas novas atribuições, o Ministério Público começou a reformular sua missão, indo além da competência acusatória, mais ortodoxa, exercida na esfera penal. Como ressaltado por diversos ex-promotores, o Ministério Público adotou a estratégia de se aproximar cada vez mais do judiciário, reproduzindo o plano de carreira de juízes, com as mesmas garantias de independência e salários equivalentes, bem como auxiliando os juízes por meio de pareceres sobre casos pendentes nos tribunais superiores. Além disso, membros do Ministério Público reivindicaram a ampliação de suas atribuições como *ombudsman* da sociedade brasileira.⁷¹ Em 1985, uma

⁶⁸ As referências à história do Ministério Público foram extraídas do excelente ensaio de Ronaldo Porto Macedo Jr., *Ministério Público Brasileiro: um novo ator político*, in *Ministério Público II: democracia* (1999) e “O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento” (<http://www.iedc.org.br/artigos/500anos/ronaldo.htm>).

⁶⁹ Lei No. 2.040, de 28 de setembro de 1871.

⁷⁰ Decreto-Lei No. 1.608, de 18 de setembro de 1939.

⁷¹ Macedo, nota 70, p. 22 – 27.

lei que regulou o procedimento das ações civis públicas⁷² destinadas à proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural e de bens públicos fortaleceu o papel do Ministério Público nestas áreas.⁷³ Tal processo de fortalecimento foi consolidado durante a Assembléia Constituinte de 1987/88. Por meio de um *lobby* muito efetivo e da participação vital de Plínio de Arruda Sampaio, ex-membro do Ministério Público de São Paulo, como relator do capítulo sobre o sistema judiciário na Assembléia Constitucional, os poderes do Ministério Público foram consideravelmente expandidos.

Conforme afirma o artigo 127 da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público se tornou “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, em outras palavras, a defesa do interesse público e dos direitos fundamentais.⁷⁴ Garantiu-se também a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público⁷⁵.

O Ministério Público possui, ao todo, cerca de doze mil membros, se contabilizadas as esferas estaduais e federal. A estrutura do Ministério Público se assemelha àquela adotada pelo Judiciário. A grande maioria dos promotores estaduais e federais atua como autores em ações penais comuns, ou participa, como *custus legis*, de processos em outras áreas do Direito, como, por exemplo, Direito de Família, Tributário, Falimentar, Administrativo, elaborando pareceres para os tribunais em todos estes casos.⁷⁶ Neste sentido, apenas uma pequena parcela deste grande número de promotores ou procuradores dedica-se diretamente à proteção de direitos fundamentais. Em cada Ministério Público estadual, há um departamento diretamente encarregado de questões ambientais, de proteger os direitos de consumidores ou direitos fundamentais em geral. O mesmo ocorre na esfera federal. Portanto, o número de integrantes do Ministério Público que trabalha com a promoção de

⁷² O grupo de juristas que elaboraram esta nova legislação foram profundamente influenciados pelo professor italiano Mauro Cappelletti. “*Problemas de Reforma do Processo Civil nas Sociedades Contemporâneas*”, O *Processo Civil Contemporâneo*, Luiz Guilherme Marinoni (coord.), Curitiba: Juruá Editora, 1994, p. 9-30.

⁷³ Lei No. 7347, de 24 de julho de 1985.

⁷⁴ 1988 C.F. Art. 127

⁷⁵ Autonomia significa em termos constitucionais que o Ministério Público não está subordinado ao Executivo ou qualquer outra esfera do poder. De acordo com a Constituição Federal: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento”.

⁷⁶ C.F. 1988, art. 127.

casos de interesse público ligados à implementação de direitos fundamentais não passa, na verdade, de algumas centenas e não milhares.

Integrantes do Ministério Público possuem a obrigação perante a lei de atender qualquer pessoa.⁷⁷ Eles devem receber representações ou petições de organizações da sociedade civil ou do público em geral.⁷⁸ Nos últimos dezenove anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, membros do Ministério Público participaram de diversas redes envolvidas em casos de interesse público, principalmente referente a direitos ambientais, de consumidores, crianças e indígenas. A maioria dos casos de interesse público que chegou ao Judiciário brasileiro passou por estes canais.⁷⁹ É importante destacar, contudo, que os membros do Ministério Público possuem liberdade total para decidir quais casos de interesse público levarão ao Poder Judiciário. Desta forma, organizações da sociedade civil não possuem controle sobre a agenda do Ministério Público. Esta instituição não possui a obrigação de propor judicialmente os casos que lhe forem encaminhados por grupos da sociedade civil. Isso tudo depende da relação mantida entre a sociedade civil e integrantes do Ministério Público em um determinado local e em um determinado período. Nos primeiros anos da vigência da Constituição, houve grande expectativa quanto ao potencial do Ministério Público de se tornar o principal representante de organizações da sociedade civil perante o sistema judiciário. Essa percepção permite compreender por que a grande maioria das organizações da sociedade civil optou por não instalar um departamento jurídico próprio para promoção de suas ações judiciais. Com o passar do tempo, a expectativa elevada acerca do papel do Ministério Público, como defensor por excelência do interesse público, tem diminuído entre organizações da sociedade civil. De fato, não há qualquer mecanismo eficaz por meio do qual organizações da sociedade civil poderiam pressionar integrantes do Ministério Público a agir em uma determinada circunstância.

Além deste problema, dois outros elementos deveriam ser levados em consideração para explicar por que o Ministério Público não pode ser visto como a única instituição responsável por casos de interesse público: em primeiro lugar, grandes instituições tendem a agir burocraticamente, servindo a seus próprios interesses; em segundo lugar, o partidário político é um problema encontrado entre certos setores do Ministério Público, tanto na esfera estadual, quanto federal. O caso mais claro ocorreu no estado de São Paulo, onde no final

⁷⁷ Art. 27, Lei No. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

⁷⁸ Art. 25 d mesma Lei.

⁷⁹ Arantes, Rogério Bastos, “Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, 1999: 88 a 90.

dos anos oitenta um grupo de promotores passou a compor o governo de Orestes Quércia, no que ficou conhecido como “república dos promotores”.⁸⁰ Um destes promotores foi eleito governador do estado; e vários de seus secretários eram também promotores. Essa proximidade entre o Ministério Público e a esfera política tem sido prejudicial à independência da instituição para agir livremente em nome do interesse público, tanto em casos de violações de direitos humanos, quanto em casos de suspeita de corrupção. Em segundo lugar, é preocupante o risco do Ministério Público ser cooptado pelas demandas da classe média, o que explica por que tanta atenção e tempo têm sido dedicados pelo Ministério Público a questões ligadas a direitos de consumidores e meio ambiente. Esta ameaça à independência do Ministério Público, no entanto, poderia ser relativizada visto que todos os seus componentes desfrutam de considerável independência, não apenas com relação a outras esferas do poder, mas também perante o Procurador-Geral, uma vez que atuam dentro de jurisdições territoriais ou competências temáticas, com o mesmo grau de independência dos membros do Poder Judiciário. No entanto, interesses concernentes a sua própria carreira e influências corporativistas podem ser muito efetivas em persuadir os promotores a não assumir um papel tão independente quanto poderiam.⁸¹

9. As Defensorias Públicas

As Defensorias Públicas, instituídas após a Constituição de 1988, constituem o segundo conjunto de instituições públicas encarregadas diretamente de promover o direito de interesse público no Brasil. No entanto, a idéia de prestar assistência jurídica a pessoas economicamente desfavorecidas é muito mais antiga e já podia ser encontrada nas Ordenações Filipinas, aprovadas em 1823 e em vigor até 1916, quando um novo Código Civil foi aprovado.⁸² De acordo com o Livro III, Título LXXXIV, Parágrafo 10, das Ordenações Filipinas, advogados particulares deveriam, de maneira benevolente, defender perante os tribunais aqueles em condição de miséria e indefesos. Em 1890, o Ministério da Justiça instaurou uma comissão de advogados para defender gratuitamente os mais pobres, por

⁸⁰ Antonio Visconti, “O Ministério Público e o Direito à Informação”, Março de 2008, p. 2, disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/entrevistavisconti.pdf>

⁸¹ De acordo com a Constituição Federal, “§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros, II - as seguintes vedações: e) exercer atividade político-partidária”, 1988 C.F. Art. 128, § 5o.

⁸² Lei No. 3.071, de 10 de janeiro de 1916.

meio do Decreto no. 1030/90.⁸³ No Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil de 1930, em seu primeiro artigo, estabeleceu-se que os profissionais do direito possuem o dever de defender os mais pobres, reforçando a tendência de transferir para advogados particulares o ônus de prover assistência jurídica.⁸⁴ O direito à assistência jurídica foi, pela primeira vez, reconhecido como um direito constitucional pela Constituição de 1934, considerada a primeira constituição com viés social no Brasil (que vigorou apenas por três anos).⁸⁵ A organização de serviços públicos de assistência jurídica apenas teve início nos anos cinquenta, quando uma lei federal estabeleceu a sua estrutura principal, bem como os princípios que deveriam reger estes serviços.⁸⁶ De acordo com esta lei, o estado deveria fornecer serviços de assistência jurídica para todos aqueles que não pudessem pagar os honorários de um advogado particular, sem comprometer, ao fazê-lo, o sustento de sua família. Sob esta nova legislação federal, os estados começaram a organizar serviços próprios de assistência judiciária. No Estado de São Paulo um serviço de assistência jurídica foi criado em 1954, ligado à Procuradoria Geral do Estado.

Esses serviços de assistência jurídica foram fortemente impactados pelo artigo 5º, LXXIV da Constituição de 1988, que determina que o “Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Para assegurar o cumprimento deste direito, a Constituição determinou que os governos estaduais e federal deveriam instituir Defensorias Públicas. Esta instituição é considerada “essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. A Constituição também previu alguns mecanismos para garantir a independência dos defensores públicos. Atualmente, o Brasil dispõe somente de um pouco mais de quatro mil defensores públicos distribuídos pelo país⁸⁷. Santa Catarina é o único estado que ainda não cumpriu com a sua obrigação de estabelecer uma Defensoria Pública no estado. São Paulo levou dezesseis anos para estabelecê-la, o que finalmente aconteceu em 2005.

De acordo com a legislação brasileira, uma pessoa é considerada pobre para que tenha direito a serviços de assistência jurídica gratuita se ela ou ele aferir por mês uma renda

⁸³ Decreto No. 1.030, de 14 de novembro de 1890.

⁸⁴ Cunha, Luciana Gross Siqueira, “Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo”, in SADEK, Maria Tereza (org.), *Acesso à justiça*. São Paulo: Konrad - Adenauer, 2001: 156

⁸⁵ Para uma visão mais abrangente da história do Direito Constitucional no Brasil, ver Bonavides e de Andrade, *supra* nota 43, p. 317.

⁸⁶ Lei No. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950.

⁸⁷ Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, *II Diagnóstico Defensoria Pública Brasil 2006*.

inferior a três salários mínimos⁸⁸. Considerado que mais de setenta milhões de pessoas no Brasil ganham por mês menos do que três salários mínimos e, portanto, têm direito a serviços de assistência jurídica gratuita, a estrutura oferecida pelos estados no Brasil é claramente insuficiente para assegurar o acesso a um advogado para todos que dele necessitam⁸⁹. Além disso, uma vez que o direito à assistência jurídica gratuita não está limitado a áreas específicas do Direito ou a certos tipos de casos, a maior parte do tempo dos defensores públicos é consumida por casos individuais comuns (divórcio, despejos e ações penais) e não pela litigância de interesse público ou direitos humanos. Em muitos estados, advogados particulares convencionados à Ordem de Advogados do Brasil (OAB) complementam o número limitado de defensores públicos. Para custear os serviços destes advogados convencionados a OAB receber recursos públicos. Em muitos estados, trata-se de um grande repasse de recursos públicos. Em São Paulo, por exemplo, mais de quarenta mil advogados recebem recursos públicos para defender os mais pobres todos os anos. Estes serviços são avaliados como extremamente insatisfatórios por seus usuários, como descrito por Luciana Gross Cunha em sua dissertação sobre acesso à justiça em São Paulo.⁹⁰

10. Ministério Público v. Defensoria Pública

Diversas diferenças entre a missão e o dia-a-dia destas duas instituições deveriam ser destacadas. O Ministério Público é uma instituição muito maior e mais consolidada do que a Defensoria Pública. Possui um mandato constitucional mais amplo e competência para propor ações de interesse público perante o poder judiciário de maneira autônoma.⁹¹ Além disso, pode conduzir investigações, solicitar informações de autoridades públicas, bem como propor termos de ajustamento de conduta para aqueles que desrespeitarem a lei.⁹² Este último instrumento quase judicial tem sido muito útil em convencer a administração e agentes

⁸⁸ De acordo com a Constituição Federal do Brasil, “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. C.F. 1988 art. 5, LXXIV. Em São Paulo, uma lei estabeleceu que para comprovar a insuficiência de recursos uma pessoa deveria ganhar até três salários mínimos. Lei Complementar No. 478 de 18-7-1986; Art. 10, Constituição do Estado de São Paulo. O salário mínimo é estabelecido anualmente por lei federal e serve de parâmetro para diversas atividades econômicas no Brasil, incluindo acesso a serviços jurídicos gratuitos.

⁸⁹ *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, 26 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA 1 (2005).

⁹⁰ Cunha, *supra* nota 86, p. 155.

⁹¹ 1988 C.F., art. 129.

⁹² 1988 C.F. art. 129, VI e VII.

privados a mudar o seu comportamento, com relação ao cumprimento de seus deveres constitucionais.

As Defensorias Públicas, por outro lado, encarregam-se principalmente de prestar assistência jurídica a pessoas carentes. Em algumas circunstâncias, podem representar ONGs ou defender interesses coletivos perante o judiciário, contudo sempre há a possibilidade desta representação ser questionada se não restar provado que a Defensoria age em nome daqueles que não possuem recursos econômicos suficientes para custear o serviço de um advogado particular. Atualmente, estas duas instituições debatem na Suprema Corte e no Congresso Nacional justamente sobre a expansão do papel das Defensorias Públicas. A Suprema Corte está prestes a decidir se as Defensorias Públicas podem propor, de forma autônoma, ações coletivas, como ações civis públicas, perante o Poder Judiciário.⁹³ O Ministério Público defende que esta competência é exclusiva por força da Constituição de 1988. A luta pela ampliação do papel da Defensoria Pública também ocupa a agenda do Congresso Nacional, que discute atualmente uma emenda constitucional que concederia mais poderes e instrumentos jurídicos às Defensorias, além de salários e garantias de independência equivalentes àqueles desfrutados pelos membros do Ministério Público.⁹⁴ Apesar de todas os problemas e limitações mencionados acima, depois de vinte e um anos desde a promulgação da Constituição Federal, não seria descabido dizer que estes dois órgãos públicos se tornaram os verdadeiros pilares do sistema brasileiro de litigância de interesse público.

11. Duas Faces da Globalização e o Direito de Interesse Público

Não é possível compreender por completo o movimento de advocacia interesse público no Brasil sem identificar o impacto sobre organizações da sociedade civil dos debates travados na arena internacional sobre, por exemplo, direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento. Embora, a partir de 1988, o litígio de interesse público tenha sido dominado por instituições públicas, diversos setores da sociedade civil começaram na última década a atuar juridicamente, ocupando um espaço subsidiário, mas importante no âmbito do direito de interesse público. No tópico anterior, descrevi grupos de interesse público influenciados pela Constituição de 1988; neste tópico apresentarei experiências que,

⁹³ STF ADI 3943, Rel. Min. Cármen Lúcia, caso ainda não decidido.

⁹⁴ PEC No. 487-A/2005.

embora estejam profundamente atreladas à tradição brasileira de resistência a governos arbitrários por meio da lei, fazem parte de um movimento mais internacional.

Ao longo da história do direito, o intercâmbio de idéias tem sido, de maneira evidente, uma constante. Desta forma, para se fazer uma análise adequada, é preciso identificar momentos especiais em que determinadas idéias se destacam em um dado campo específico da prática jurídica. Portanto, o objetivo neste tópico é identificar a corrente conceitual e ideológica, advinda da esfera internacional, que mais impactou a prática do direito de interesse público no Brasil. Esta pesquisa, não obstante, deve ser realizada dentro de um limite temporal. Desta forma, a discussão aqui se restringirá ao impacto de idéias advindas do cenário internacional na prática do direito de interesse público durante e após o período de redemocratização no Brasil, ao final dos anos oitenta.

12. *Advocacy* em direitos humanos

A melhor maneira de se iniciar este tema é tratar da internacionalização dos direitos humanos. Muito embora este movimento tenha ganhado força somente após o fim da Segunda Guerra Mundial com a criação da Nações Unidas em 1945, a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948 e de vários outros tratados internacionais de direitos humanos que tornaram juridicamente vinculantes os objetivos já expressos na Declaração Universal; no Brasil, a linguagem internacional de direitos humanos apenas passou a ser utilizada após o fim do regime militar. Isto se deve tanto ao isolamento gerado pelo regime autoritário, quanto ao impacto da Guerra Fria.⁹⁵ Algumas democracias liberais, especialmente os Estados Unidos, não somente ocultaram violações de direitos humanos perpetradas por governos de direita na região, como também apoiaram alguns destes regimes.⁹⁶ Apenas durante o governo Carter se começou a criticar violadores de direitos humanos no hemisfério norte. No âmbito das Nações Unidas, a lógica da Guerra Fria contribuiu para o enfraquecimento da atuação da maioria dos movimentos de direitos humanos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, estabelecida pela Organização dos Estados Americanos, era o único mecanismo internacional atuante no continente americano. Importante frisar que, à época, o Brasil não havia ratificado qualquer um dos

⁹⁵ YVES DEZALEY & BRYANT GARTH, GLOBAL PRESCRIPTIONS: THE PRODUCTION, EXPORTATION, AND IMPORTATION OF A NEW LEGAL ORTHODOXY 153 (2002).

⁹⁶ Ver Maria Helena Capelato, *O "Gigante Brasileiro" na América Latina: ser ou não ser Latino-Americano*, in VIAGEM INCOMPLETA: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (1500-2000), 308 (Carlos Guilherme Mota ed., 2000), para uma análise crítica do apoio dos EUA ao regime militar brasileiro.

principais instrumentos internacionais de direitos humanos, nem sequer a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

Apenas após o fim do regime militar em 1985 e a eleição indireta do primeiro presidente civil, o governo brasileiro passou a assinar os principais tratados de direitos humanos. A ratificação destes tratados, contudo, apenas foi realizada após a adoção da nova Constituição. Todo o movimento para que o governo brasileiro ratificasse os principais tratados internacionais de direitos humanos e a parceria com organizações internacionais de direitos humanos que passaram a atuar no país após o fim do período militar, inspirou a criação de novas organizações com a missão mais claramente voltada para a promoção os direitos humanos, como a Comissão Teotônio Vilela, formada em 1989 por um grupo de importantes intelectuais, políticos de diferentes partidos e artistas. A percepção reiterada de Paulo Sérgio Pinheiro, seu mais ativo membro, era de que o fim do regime militar não necessariamente coincidia com o nascimento do Estado de Direito e menos ainda com o respeito aos direitos humanos dos grupos vulneráveis. Percepção esta que infelizmente se tornou a marca de nossa democracia até o momento.⁹⁷

Com a ratificação da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1992, e a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1995, muitas organizações, tanto no âmbito interno, quanto internacional, começaram a utilizar este mecanismo internacional como forma de superar a inércia do sistema jurídico brasileiro em lidar com as violações sistemáticas de direitos humanos cometidas pelo novo governo democrático.⁹⁸

Talvez a Justiça Global seja a organização que, de maneira mais emblemática, tenha atentado para o potencial dos mecanismos internacionais de direitos humanos como instrumento para pressionar o governo brasileiro a tomar medidas no âmbito local em casos de violação de direitos humanos. A Justiça Global foi criada com o objetivo principal de utilizar o sistema internacional de direitos humanos para lidar com violações ocorridas no Brasil depois do fim do regime militar. Criada em 1999 por um grupo de antigos membros de organizações internacionais, bem como de organizações locais de direitos humanos⁹⁹, a

⁹⁷ A Fundação Ford apoiou algumas destas iniciativas. Para maiores informações sobre a Comissão Teotônio Vilela, ver Pinheiro, Paulo Sérgio, *Democracia x Violência: Comissão Teotônio Vilela*, São Paulo: Paz e Terra, 1986.

⁹⁸ Ver Cecilia McDowell Santos, *Transnational Legal Activism and the State: Reflections on Cases Against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights*, 7 SUR-INT'L J. ON HUM. RTS. 29, (2007).

⁹⁹ Sandra Carvalho, que trabalhou na Comissão Teotônio Vilela e também no PT (Partido dos Trabalhadores), e James Cavallaro que trabalhou na *Human Rights Watch*. Para informação sobre a história da Justiça Global, ver: http://www.global.org.br/principal.asp?id_menu=85.

Justiça Global uniu a experiência de alguns de seus fundadores no trabalho próximo com organizações de base ao conhecimento dos demais sobre o funcionamento do sistema internacional de direitos humanos, o que possibilitou que esta organização servisse de ponte entre estes dois âmbitos, local e internacional. Nestes anos de atuação, que renderam diversos resultados positivos, a Justiça Global estabeleceu um novo patamar de profissionalismo entre as organizações de direitos humanos, sendo responsável por apresentar dezenas de casos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e por enviar diversos relatórios sobre a situação de direitos humanos no Brasil às Nações Unidas. A Justiça Global também encabeça um grande processo de capacitação de ativistas de direitos humanos e de aperfeiçoamento da *advocacy* por eles exercida no Brasil. Além disso, a Justiça Global apresentou os primeiros casos sobre a situação de direitos humanos no Brasil aceitos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo obtido diversas vitórias importantes na área de direitos humanos, algumas das quais até levaram à prisão dos responsáveis.¹⁰⁰

Diversas conferências das Nações Unidas ocorridas nos anos noventa impulsionaram, no âmbito global, uma nova corrente de idéias que influenciaram movimentos sociais e a prática de interesse público no Brasil. A Conferência sobre meio ambiente de 1992, a Conferência sobre Direitos Humanos de 1993, a Conferência sobre Desenvolvimento Social de 1995, a Conferência sobre Mulheres de 1995, a Conferência sobre Assentamentos Humanos de 1996 e a Conferência sobre Racismo de 2001 – todas elas fomentaram distintas formas de trocas e o fluxo de idéias no âmbito internacional entre movimentos sociais, organizações e até mesmo agentes estatais ao redor do mundo. Estas conferências internacionais, diferentemente daquelas realizadas anteriormente, mobilizaram milhares de grupos da sociedade civil e defensores de direitos humanos de todo o mundo, não apenas com o intuito de participar destas reuniões, mas também de articular propostas da sociedade civil, bem como demandar que os Estados se posicionem sobre estes assuntos. Durante estas reuniões preparatórias para as conferências, organizações e defensores de direitos humanos com atuação no âmbito nacional em seus respectivos países começaram a interagir com organizações e defensores de outros países e regiões, o que abriu novas frentes de diálogo no âmbito internacional, bem como permitiu que se vislumbrasse novas formas de engajamento na política internacional; formas essas que não fossem

¹⁰⁰ *Linha de Frente: Defensores de Direitos Humanos no Brasil - 2002 – 2005*, JUSTIÇA GLOBAL (2005) disponível em: <http://www.global.org.br/>.

monopolizadas pelos Estados, e tampouco fossem controladas, no âmbito da sociedade civil, por grandes organizações transnacionais do hemisfério norte.¹⁰¹ Importante destacar também as sucessivas edições do Fórum Social Mundial, que, a partir de sua primeira edição em 2001, se apresentou como contraponto ao Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos. As edições do Fórum Social Mundial, que ocorreram primeiro em Porto Alegre, depois em Nova Delhi e Caracas, criaram a oportunidade de um diálogo mais aberto e menos hierarquizado entre pequenas organizações do hemisfério sul. Estas organizações utilizaram meios de comunicação mais módicos e acessíveis, o que inspirou diversos grupos a criar redes, fóruns e plataformas internacionais.

13. Advocacia estratégica e direitos humanos

O Brasil apesar de contar com uma enorme rede de organizações que militam em favor dos direitos humanos, especialmente quando tomamos este termo numa concepção ampla. Conforme dados oficiais temos hoje mais de 250 mil organizações da sociedade civil que se auto-atribuem o papel de defesa de direitos. Difícil saber quantas destas organizações de fato realizam esta tarefa, e mais ainda quais estratégias utilizam para atingir seus objetivos.¹⁰² Pouquíssimas, no entanto, tem a advocacia estratégica como instrumento para a defesa de seus objetivos. Foi exatamente neste contexto que a Conectas Direitos Humanos propôs a criação de seu Programa de Justiça.

O Programa de Justiça da Conectas atua em casos brasileiros de violação de direitos humanos no âmbito nacional e internacional para proteger vítimas de violações de direitos humanos, prevalentemente pela utilização dos mecanismos formais do sistema de justiça. O Programa de Justiça utiliza a litigância estratégica com o objetivo de impactar e desestabilizar práticas violadoras de direitos humanos, em benefício de grupos vulneráveis. Além disso, o Programa de Justiça da Conectas busca influenciar o debate constitucional em torno das inúmeras questões relativas aos direitos fundamentais que reclamam decisão do Supremo Tribunal Federal.

o

¹⁰¹ Lucia Nader, *The Role of NGOs in the UN Human Rights Council*, 7 SUR-INT'L J. ON HUM. RTS. 7, (2007).

¹⁰² IPEA e IBGE, "As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil", 2005, disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1205

O Programa de Justiça da Conectas é composto por uma pequena equipe jurídica especializada em Direito Constitucional e Direito Internacional de Direitos Humanos, que conta com o apoio de diversos estudantes de direito e advogados *pro bono*. A equipe possui grande liberdade na escolha dos casos a serem defendidos. O principal critério para fazer esta escolha, no entanto, é averiguar se o caso representa uma oportunidade para que se obtenha decisões capazes de modificar práticas institucionais que violem direitos, assim como uma oportunidade para que se formule políticas públicas capazes de promover direitos humanos de grupos vulneráveis. Apesar da autonomia de que desfruta com relação à seleção de casos, o Programa de Justiça trabalha em estreita parceria com comunidades afetadas e organizações de base que representam os direitos de grupos vulneráveis. Há também uma ação muito próxima à Defensoria Pública, ao Ministério Público e à comunidade *pro bono*, a fim de aumentar o alcance de suas atividades. Embora utilize tanto mecanismos internacionais de direitos humanos, quanto mecanismos internos, o seu principal objetivo é provocar instituições nacionais para que implementem a estrutura de direitos resultante da Constituição de 1988, bem como aqueles direitos estabelecidos pelos tratados internacionais ratificados pelo governo brasileiro.

O Programa de Justiça da Conectas atua em três frentes principais: nas primeiras instâncias judiciais, em casos relacionados à violência institucional; no Supremo Tribunal Federal, em todos os casos que envolvam questões relacionadas a direitos fundamentais; e, no âmbito internacional, como um fórum subsidiário, quando o sistema jurídico interno não constituir um recurso adequado para lidar com violações de direitos humanos.

Violência e uso arbitrário da força são práticas consolidadas das agências responsáveis por executar a lei no Brasil.¹⁰³ A execução extrajudicial de suspeitos, a prática da tortura e condições carcerárias insatisfatórias tem sido reiteradamente documentadas por organizações de direitos humanos e por organismos internacionais.¹⁰⁴ Alguns dos casos mais graves de desrespeito sistemático às normas de direitos humanos ocorrem no interior de unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei e nos presídios e outras unidades de detenção no Brasil.

Nos seus primeiros quatro anos de existência, o Programa de Justiça da Conectas dedicou-se a buscar combater a violação de direitos humanos no âmbito da antiga FEBEM,

¹⁰³ United Nations Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, U.N. Doc. A/HRC/11/2/Add.2 (28 de agosto de 2008).

¹⁰⁴ U.N. Commission on Human Rights, *Report on Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, U.N. Doc. A/54/426 (1o. de outubro, 1999).

atual Fundação Casa, então palco de chocantes violações de direitos humanos praticadas contra adolescentes, alguns com apenas 12 anos de idade. Condições de internação inadequadas e maus tratos eram constantemente agravados pela prática de tortura e execuções extrajudiciais no interior desta instituição. As condições horríveis encontradas em unidades de internação da FEBEM geraram, nas últimas duas décadas, críticas nas esferas nacional e internacional e como retratado por inúmeros relatórios produzidos, por exemplo pela Anistia Internacional e pela *Human Rights Watch*.¹⁰⁵

Trabalhando lado a lado com a AMAR (Associação de Mães e Amigos da Criança e do Adolescente em Risco), uma das poucas organizações locais que trabalham especificamente com violações ocorridas na FEBEM, o Programa de Justiça da Conectas buscou utilizar o sistema judicial para aumentar os custos políticos decorrentes das práticas violadoras de direitos, contribuindo assim para pressionar por reformas no sistema de internação de adolescentes em conflito com a lei em São Paulo.¹⁰⁶

Ao contrario do que poderia ser pensado, a FEBEM de São Paulo não sofria de escassez de recursos. O que se podia verificar era a prevalência de uma cultura institucional que valorizava mais a punição do que a reabilitação. Neste sentido dava demonstrações claras de fracassar em responsabilização os seus agentes por abusos cometidos contra os adolescentes. Esta situação encontrou ainda respaldo na opinião pública da sociedade brasileira, segundo a qual os jovens internos da FEBEM eram perigosos e, portanto, exigiam a aplicação dos métodos mais brutais para mantê-los sob controle.

Entre 2005 e 2008 foram propostas mais de 60 ações judiciais em nome de adolescentes de unidades de internação da FEBEM, com o objetivo de assegurar indenização para vítimas de abusos, punição a perpetradores destas violações e mudanças nas práticas institucionais da Fundação. Cada um destes casos exigiu e ainda exige que sejam abordados os aspectos civil, administrativo e, por vezes, penal do problema.¹⁰⁷

Um caso paradigmático decidido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, tratava da morte de um adolescente dentro de uma das unidades de internação da Fundação CASA. Quando sua mãe buscou obter mais informações das autoridades sobre o assassinato de

¹⁰⁵ Carta de José Miguel Vivanco, Diretor Executivo da *Human Rights Watch*, a Claudio Lembo, Governador do Estado de São Paulo (11 de maio, 2006), disponível em: <http://hrw.org/english/docs/2006/05/11/brazil13362.htm>.

¹⁰⁶ *Justiça de SP Afasta do Cargo a Presidente da Antiga Febem*, FOLHA DE S. PAULO, 4 de setembro, 2008, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u441475.shtml> (a Presidente da CASA/FEBEM foi afastada de seu posto diversas vezes pelo judiciário, em primeira instância, e, posteriormente, reconduzida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo).

¹⁰⁷ Ver Bonavides; de Andrade, *supra* note 43.

seu filho, foi-lhe negado o acesso a quaisquer detalhes sobre o ocorrido. Após decisão desfavorável em primeira instância, Conectas teve seu recurso provido, sustentando o direito da mãe a ter acesso irrestrito a todas as informações relacionados com a morte de seu filho (com base no direito constitucional ao acesso irrestrito à informação), revertendo, com base neste argumento, a decisão de primeira instância.¹⁰⁸ Além disso, o Tribunal concluiu que o Estado não cumpriu com o seu dever de proteger a vida deste adolescente.

Com relação a pedidos de indenização por danos morais em razão de execuções extrajudiciais e ocorrências de tortura em unidades de internação da Fundação, houve vitórias até o momento. É importante ressaltar aqui o valor das indenizações que os réus foram obrigados a pagar. No primeiro caso, o judiciário sentenciou o Estado a pagar somente R\$ 30,000 (US\$ 15,000) à família da vítima.¹⁰⁹ Desde então, os valores pagos, em média, a título de indenização, aumentaram para R\$ 300,000 (US\$ 150,000).¹¹⁰ O objetivo de conceder estas indenizações é enviar ao público em geral a mensagem clara de que as vidas destes adolescentes não poderiam ter sido desprezadas por estes abusos. Em cada um destes casos, Conectas também atua em parceria com o Ministério Público procurando responsabilizar judicialmente os acusados.

Outro caso paradigmático, que hoje está na esfera internacional, resultou na condenação oficial do Estado Brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 2005¹¹¹. Proposto em parceria com um grupo de outras ONGs, esta ação coletiva foi apresentada perante o sistema interamericano em nome de 4.000 adolescentes da unidade de internação da Fundação no Tatuapé, conhecida por submeter os internos a condições e tratamento desumanos, incluindo casos de execuções extrajudiciais. Depois do fracasso do governo brasileiro em implementar as medidas estabelecidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (entre elas, reparação às vítimas, fechamento da unidade de internação e responsabilização dos perpetradores das violações), o caso foi encaminhado à Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Corte confirmou as mesmas medidas enunciadas pela Comissão.

Esse modelo de atuação, baseado na intensidade de ações, coordenada com o grupo vulnerável, no caso a associação de mães, e de outras organizações e o emprego da mídia parecem ter contribuído para desestabilizar práticas violadoras sistemáticas e a reforma do

¹⁰⁸ Apelação Cível no. 121.447-0/2, Departamento de Execuções da Infância e Juventude, São Paulo.

¹⁰⁹ Ação Ordinária de Indenização no. 053.03.800403-0, 8ª Vara da Fazenda Pública, São Paulo.

¹¹⁰ Ação Ordinária de Indenização no. 583.53.2005.031461-5, 5ª Vara da Fazenda Pública, São Paulo..

¹¹¹ Caso 12.328, Inter-Am. C. H. R., Resolução, 17 de Nov., 2005, e Resolução, 30 de Nov., 2005, disponível em: http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=7.

sistema que vem ocorrendo nos últimos anos com a transformação da FEBEM em Fundação Casa

Baseada na experiência da FEBEM, a Conectas colocou como seu objetivo central no campo da litigância estratégica no presente momento a questão de graves violações de direitos humanos no sistema prisional. Dada a dimensão do problema, visto que há hoje mais de 480 mil pessoas encarceradas no Brasil, decidiu por iniciar sua atuação pelo caso do Espírito Santo, onde além da superlotação há denúncia de prática de tortura sistêmica, encarceramento em containers, execuções sumárias, etc.

Neste caso a estratégia de atuação tem sido distinta. Ao invés de um conjunto grande de ações individuais, decidiu-se pela realização de ações de maior alcance, como o pedido de intervenção federal e a utilização do sistema internacional. Apesar desta mudança tática, o objetivo estratégico continua ser o mesmo: aumentar o custo político da manutenção de uma situação de sistemática violação de direitos.

14. Interferindo no debate constitucional dos direitos fundamentais

A segunda iniciativa da Conectas no campo da litigância estratégica consiste em contribuir, por meio de *amicus curiae*, em casos pendentes no Supremo Tribunal Federal (STF) que envolvam questões de direitos humanos. Nos últimos 18 anos, o Supremo Tribunal Federal tornou-se um dos principais fóruns nacionais na definição dos direitos fundamentais.¹¹² Hoje é possível ter acesso ao STF quer por meio de um recurso proposto em um caso individual, quer por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade. Contudo, somente alguns atores sociais e políticos, elencados no Artigo 103 da Constituição Federal, podem acionar diretamente o Supremo Tribunal Federal¹¹³. Há, portanto, regras muito restritivas que afastam boa parte da sociedade civil do debate constitucional.

Para democratizar esta arena, o Congresso aprovou uma lei em 1999 que permite que terceiros apresentem *amicus curiae* perante o STF¹¹⁴. Em alguns países, como nos Estados

¹¹² Vieira, Oscar Vilhena, *Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994: 143-147

¹¹³ Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa Estadual ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; Governador de Estado ou do Distrito Federal; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

¹¹⁴ Lei No. 9.868/99, de 10 de novembro de 1999, D.O. de 11.11.1999, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm.

Unidos, este instrumento tem influído consideravelmente nas decisões da Suprema Corte americana¹¹⁵, embora ainda seja pouquíssimo explorado no Brasil.

Conectas é atualmente a organização que apresentou o maior número de *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal – 34 até o momento – sobre uma grande variedade de questões, entre elas, ação afirmativa, direitos de pessoas portadoras de deficiência, controle de armas, aborto, liberdade religiosa, formas contemporâneas de escravidão, financiamento para educação pública, pesquisa com células-tronco e federalização de casos de violação de direitos humanos¹¹⁶.

Conectas tem abordado de duas formas principais a apresentação de *amicus curiae* perante o Supremo Tribunal Federal. Em primeiro lugar, seu Programa de Justiça monitora todas as ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs) propostas no Supremo Tribunal. Quando uma ADIN possui um aspecto significativo de direitos humanos, a *Conectas* ou prepara um *amicus curiae* em seu próprio nome, ou entra em contato com outra organização reconhecida que já trabalhe com o direito objeto do caso pendente no STF. A idéia é motivar outras organizações a utilizar o instrumento de *amicus curiae*.

A segunda estratégia, menos usual, é pressionar os atores políticos ou sociais com competência para acionar diretamente a Suprema Corte para apresentar uma ação direta de inconstitucionalidade, apresentando um *amicus curiae* após o caso ser admitido pelo Supremo Tribunal.

Até o momento, *Conectas* obteve três resultados importantes com relação a esta iniciativa. A primeira vitória refere-se à determinação da legitiidade de organizações de direitos humanos para apresentar *amicus curiae* perante a Corte. Os ministros do Supremo Tribunal Federal debateram quais seriam os critérios que o Tribunal deveria utilizar para admitir *amici curiae* apresentados por organizações da sociedade civil. Em um caso apresentado pela *Conectas* o Tribunal decidiu que uma organização de direitos humanos como esta, com a missão ampla de promover os direitos humanos, seria competente para se manifestar em todos os casos em que forem discutidas questões relacionadas com direitos fundamentais.¹¹⁷

¹¹⁵ Joseph D. Kearney & Thomas W. Merrill, *The Influence of Amicus Curiae Briefs on the Supreme Court*, 148 U. PA. L. REV. 743 (2000).

¹¹⁶ *Conectas*, *supra* nota 104.

¹¹⁷ Adin 3268, Rel. Min. Celso de Mello, 22 de outubro de 2004: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3268&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

O segundo resultado positivo do trabalho da Conectas nesta área também é de natureza procedimental. Em um caso referente à pesquisa com células-tronco, em que havia um grande debate técnico sobre questões científicas, Conectas propôs ao Ministro relator do caso que fosse convocada uma audiência pública para que cientistas tivessem a oportunidade de debater o aspecto científico do caso perante o Tribunal. O STF realizou, pela primeira em sua história, uma audiência pública composta de não advogados¹¹⁸.

A única vitória substantiva até o momento ocorreu em um caso sobre controle de armas, assunto de extrema importância no Brasil em razão do impacto deste controle sobre as taxas de homicídio¹¹⁹. O Brasil possui uma taxa de homicídio extremamente elevada, sendo que armas de pequeno porte são responsáveis pela maioria destas mortes. Após um longo debate parlamentar, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto do Desarmamento, uma lei de controle de armas, estabelecendo diversas restrições à posse individual de armas¹²⁰. Esta lei, no entanto, possuía um artigo proibindo totalmente o comércio de armas no Brasil, dispositivo este que somente entraria em vigor após ser aprovado por meio de referendo nacional. O resultado deste referendo foi negativo¹²¹. Por isso, o comércio de armas é hoje legalizado no Brasil, embora diversas restrições sobre a posse de arma estejam ainda em vigor. Contra estas restrições, uma ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), de direita, sobre diversos dispositivos da nova lei. O Supremo Tribunal decidiu o caso em maio de 2006, mantendo a lei, com pequenos ajustes em questões procedimentais¹²². Até o momento, este é o único caso decidido no seu mérito entre os casos de que participa a Conectas.

Três conclusões podem ser extraídas desta iniciativa ainda muito recente. A primeira é que a sociedade civil deveria se preparar melhor para participar nos debates constitucionais. Por se tratar de um fórum de princípio¹²³, é muito importante que organizações sociais sejam capazes de fazer com que as suas visões sejam ouvidas pelo Supremo Tribunal.

Uma conclusão mais geral refere-se à agenda do Supremo Tribunal para os próximos anos. O Brasil adotou uma Constituição muito progressiva em 1988. Depois de sua

¹¹⁸ NOTÍCIAS STF, 23-3-2007, <http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69419&caixaBusca=N>.

¹¹⁹ S.T.F., ADI 3137, Relator Min. Ricardo Lewandowski, <http://www.stf.gov.br/portal/principal/principal.asp>.

¹²⁰ Lei No. 10.826/03, de 22 de dezembro de 2003.

¹²¹ *Referendo da Proibição do Comércio de Armas de Fogo e Munição*, História das Eleições no Brasil, (2005) disponível em:

http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/referendo/referendo.htm.

¹²² STF, ADI 3137, *supra* nota 130.

¹²³ Este conceito é utilizado aqui no sentido explicado in RONALD DWORKIN, A MATTER OF PRINCIPLE 33-71 (1986).

promulgação, o Congresso aprovou diversas leis destinadas a implementar os anseios trazidos pela nova ordem constitucional. Estas novas leis são constantemente questionadas por setores conservadores que saíram derrotados do processo político que culminou na adoção da Constituição; tais setores têm utilizado o Supremo Tribunal para questionar os atos do Congresso Nacional¹²⁴. Atualmente, o desafio para as organizações da sociedade civil comprometidas com a promoção dos direitos humanos é justamente defender esta legislação progressiva aprovada após a Constituição de 1988 perante o Poder Judiciário.

Uma terceira lição diz respeito à legitimidade política. Embora o Supremo Tribunal tenha admitido até hoje a participação da Conectas em todos os casos em que esta organização tenha apresentado *amicus curiae*, para que estas manifestações repercutam politicamente de maneira significativa, outras organizações que trabalham diretamente com a questão discutida devem também participar diretamente do debate constitucional travado no Tribunal.

15. Responsabilidade Econômica e Social da Comunidade Jurídica

Um novo ator no cenário da advocacia de interesse público que eventualmente mereça destaque na elaboração deste fragmentado panorama seja o Instituto Pro Bono. No começo dos anos noventa, com a prevalência de políticas neoliberais no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional, o Brasil iniciou o processo de abertura econômica para o comércio e investimento internacionais. Diversas emendas à Constituição de 1988 foram feitas pelos governos seguintes, emendas essas que aboliram privilégios de empresas brasileiras, privatizaram empresas estatais, bem como criaram agências de regulação responsável por estabelecer um marco jurídico estável e previsível para atrair investidores internacionais. O Brasil também passou a respeitar normas internacionais de comércio, participando integralmente na Organização Internacional do Comércio¹²⁵. Este ambiente econômico de caráter mais liberal criou uma nova demanda por serviços jurídicos que fossem capazes de navegar em águas internacionais. A Ordem de Advogados do Brasil, no entanto, criou diversos obstáculos para que escritórios internacionais de advocacia pudessem estabelecer filiais no Brasil. Estas restrições a firmas internacionais obrigaram os escritórios nacionais a se preparar para atender as crescentes demandas de um setor empresarial em forte

¹²⁴ LUIZ WERNECK VIANNA ET AL., *A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL* (2005).

¹²⁵ Vieira, *Realinhamento Constitucional*, *supra* nota 44.

transformação. Para que isso fosse possível, escritórios de advocacia tiveram que desenvolver novas habilidades jurídicas e se especializar ainda mais, além de adaptar a sua cultura profissional a novos tipos de demandas.

A internacionalização da advocacia no Brasil trouxe consigo a idéia da prestação de serviços jurídicos *pro bono* como parte deste leque de mudanças. Muitas empresas internacionais e grandes companhias brasileiras começaram a afirmar o seu comprometimento com a responsabilidade social, exigindo que todos os participantes de suas cadeias de produção também agissem de maneira socialmente responsável. Considerando que os escritórios de advocacia passaram a ser vistos cada vez mais como atores importantes no cenário econômico, eles também tiveram que se mostrar socialmente responsáveis, o que, em primeiro lugar, significou a prestação de serviços *pro bono*. A idéia de promover a advocacia *pro bono* também é tributária do intercâmbio de clientes e advogados com escritórios de advocacia do hemisfério norte, bem como da influência de uma nova geração de estudantes de direito brasileiros que começaram a freqüentar universidades americanas. Neste sentido, muito embora se deva reconhecer uma longa tradição de envolvimento da comunidade jurídica na prestação voluntária de serviços jurídicos e na promoção do direito de interesse público no Brasil, demonstrados acima, uma nova terminologia e modelo de organização passou a fazer parte da prática jurídica brasileira.

Neste contexto e com o apoio do escritório do Rio de Janeiro da Fundação Ford, um grupo de advogados decidiu criar em São Paulo o Instituto Pro Bono.¹²⁶ O Instituto *Pro Bono* (IPB) foi criado em 2001, sob fortes críticas da seção local da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O Conselho de Ética da Seção de São Paulo da OAB solicitou informações de alguns dos membros fundadores do Instituto Pro Bono, com o objetivo de averiguar eventuais afrontas ao Código de Ética da entidade, como captação de clientela e competição desleal.¹²⁷ Após um grande debate sobre o tema, a prestação de serviços *pro bono* foi regulamentada por normas bem rígidas no Estado de São Paulo¹²⁸. A reação da OAB à criação do IPB revela uma completa mudança da postura desta organização quanto

¹²⁶ Daniel Grundfeld, ex-diretor executivo do *Public Council*, veio três vezes ao Brasil neste período. É importante mencionar que Ellen Chapnik, da Faculdade de Direito da Columbia University, foi uma constante parceira do IPB.

¹²⁷ Gilberto Dimenstein, *OAB Cria Polêmica Sobre Prestação de Advocacia Gratuita*, FOLHA DE SÃO PAULO TEMPO REAL, 9 de Janeiro, 2002, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/temporeal/gd090102.htm>.

¹²⁸ RESOLUÇÃO OAB - CONSELHO SECCIONAL DE SÃO PAULO DE 19 DE AGOSTO DE 2002, (2002), <http://www.oabsp.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/legislacao/resolucao-pro-bono>.

ao papel da comunidade jurídica com relação aos grupos mais pobres e desfavorecidos da sociedade. O Código de Ética da OAB, de 1930, concebia serviços gratuitos para os mais pobres como uma obrigação do advogado. Hoje, dado o empobrecimento de grande parte dos advogados no Brasil, a OAB passou a proteger o mercado de advocacia no Brasil como missão institucional¹²⁹.

Atualmente, o Instituto *Pro Bono* mobiliza mais de 400 advogados dos principais escritórios de advocacia de São Paulo que voluntariamente doam seu tempo e conhecimento técnico em favor de organizações da sociedade civil e, desta forma, apóiam uma grande gama de causas de direitos humanos e interesse público¹³⁰. O IPB trabalha em três frentes principais. Em primeiro lugar, funciona como um catalisador de demandas por serviços *pro bono*. O Instituto adota como política o recebimento direto de pedidos de assistência jurídica feitos por ONGs. A equipe do IPB recebe solicitações de organizações da sociedade civil, verifica quais seriam os potenciais beneficiários e estrutura os casos. Depois desta fase inicial, o IPB disponibiliza o pedido recebido de ONGs para sua rede de advogados voluntários. A experiência do IPB revela que em menos de 12 horas um advogado se voluntaria para assumir o caso. Raros são as situações em que o IPB não recebe uma resposta imediata e positiva da rede de advogados associados.

Muito embora a experiência jurídica brasileira apresente diversas iniciativas significativas de advocacia de interesse público ao longo de sua história, ainda há certo ceticismo por parte organizações da sociedade civil sobre a adequação política de ver advogados privados, provenientes do mundo corporativo, como defensores de casos de direitos humanos e de interesse público. Talvez por essa razão, nestes quase nove anos a maior parte dos pedidos de assistência jurídica recebida pelo IPB diz respeito a questões de natureza estatutária, administrativas, tributárias ou trabalhistas, e não propriamente ao uso de estratégias jurídicas para promover os objetivos programáticos destas organizações. Outros fatores que parecem contribuir para que as ONGs não façam uso mais sistemático dos meios judiciais, são a baixa disseminação de informações sobre as decisões tomadas pelo Poder Judiciário, além da pouca confiança de ONGs em “trabalhar” com o sistema judiciário. Para combater estes exemplos negativos e atender a necessidade bem concreta das organizações da sociedade civil de testar os limites do sistema judiciário, o IPB tem

¹²⁹ F.N.R. Almeida, A advocacia e o acesso a justiça no estado de São Paulo (27 de dezembro, 2006) (dissertação de mestrado ainda não publicada, FFLCH Universidade de São Paulo), disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26062007-155516>.

¹³⁰ Instituto Pro Bono, Parceiros, <http://www.institutoprobono.org.br> (clique em “Parceiros”) (último acesso em 4 de janeiro de 2009).

modificado sua postura em grande parte reativa, passando a assumir um papel pro-ativo, direcionando o seu trabalho para identificar ONGs com as quais deseja estabelecer parcerias para a defesa de casos específicos de direitos humanos, como a Casa da Saúde da Mulher que atua no campo de mulheres vítimas de violência sexual.

Uma segunda frente de trabalho do IPB refere-se à expansão das atividades *pro bono* para outras regiões. Considerando a visibilidade e a experiência que o IPB adquiriu nos últimos anos, o Instituto tem recebido um número crescente de pedidos de assistência jurídica de ONGs e movimentos sociais localizados em regiões remotas do Brasil ou ainda em outros países (Turquia, Portugal, Peru, entre outros), onde serviços *pro bono* ainda não foram estabelecidos. É importante destacar que o IPB integra uma rede internacional mais ampla de iniciativas *pro bono*, financiada na América Latina principalmente pela Fundação Ford. Para atender a estas demandas, o Instituto acredita que a melhor forma de expansão é promover iniciativas locais com o auxílio de equipes também locais – em outras palavras, fomentar a criação de outras instituições autônomas e não de filiais do Instituto *Pro Bono*.

Conclusão

Este ensaio não tinha por finalidade apresentar conclusões sobre a eficácia de cada uma destas iniciativas ou instituições que, em distintos momentos de nossa história, se propuseram à promoção do interesse público ou à defesa de direitos, por intermédio do emprego de instrumentos de natureza jurídica. Seu objetivo era muito mais modesto. A partir deste conjunto de exemplos organizacionais e institucionais, o que se pretendeu demonstrar é que o escopo de proteção oferecido pelo Estado de Direito pode ser estendido em função da capacidade dos diversos setores da sociedade de se apropriarem da linguagem dos direitos e operarem dentro do campo das instituições do Estado de Direito, com suas fórmulas igualitárias e universalistas, para expandir a proteção e promoção de direitos a grupos *invisibilizados* pela desigualdade ou *demonizados* pela tensão social, bem como para promover a responsabilização de setores eventualmente *imunes* à aplicação da lei.