

Mobilização social do direito e novas perspectivas de carreiras jurídicas

Ana Paula da Silva Brito Prata, Andreza Gomes dos Santos, Sheila Maria Silva Pugliesi, Solange Cibele Martins, Thais Martins Dias

Alunas dos 5º, 3º e 4º anos da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo; Integraram o Grupo de Estudo Movimentos Sociais, Direito e Mudança Sociopolítica; um Mapeamento Preliminar da Advocacia de Causa – grupo sob orientação da Professora Débora Alves Maciel na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo

Resumo: A partir de uma análise preliminar da advocacia de causa no Brasil, o artigo aborda as estratégias empregadas por profissionais de direito na mobilização de organizações civis em torno de suas demandas. Argumentamos que esses profissionais aliam à sua *expertise* uma nova concepção da carreira jurídica, distinta da carreira típica do mundo jurídico, revelando um profissional que, antes de ser comprometido com a lei, é comprometido com a causa da organização na qual atua. Assim, do ponto de vista do fenômeno legal, o papel do direito é ampliado para a construção de novas identidades e é considerado como recurso ético e político para a transformação social. No entanto, do ponto de vista da dinâmica do público-alvo, as estratégias legais e políticas encetadas por tais profissionais podem mantê-lo (ao público-alvo) na condição de dependência de mecanismos que viabilizem o acesso efetivo aos seus direitos em razão de seu desconhecimento dos procedimentos próprios do universo legal.

Palavras-chave: advocacia de causa; estratégias; carreira jurídica; direitos humanos

Introdução

O direito tem sido tradicionalmente tratado na literatura sócio-jurídica como fenômeno vinculado aos mecanismos de controle social e de dominação político-estatal. Estudos recentes na sociologia, contudo, têm atentado para a diversificação dos usos do direito nos processos de mobilização coletiva, envolvendo movimentos sociais, organizações civis não governamentais, profissionais e elites jurídicas. A produção sociológica sobre o assunto é importante para estudantes e profissionais do direito pois permite identificar e compreender dois tipos de mudanças contemporâneas observadas no mundo jurídico.

De um lado, a mobilização social por direitos tem levado à expansão da norma jurídica — inclusive do direito penal — para os mais variados universos da vida social e individual: das relações sociais na política, no mercado, na moral até às relações mais íntimas, familiares e afetivas. Esse fenômeno pode ser observado na normatização jurídica dos interesses difusos e das situações de violência doméstica. De outro lado, o uso do direito pelos movimentos sociais está relacionado à emergência de uma nova modalidade de carreira jurídica, denominada nos estudos sociológicos de *cause lawyering* ou “advocacia de causa”. Distinta da advocacia privada, dirigida para o mercado e baseada na relação profissional-cliente supostamente neutra, na advocacia de causa os profissionais do direito prestam assessoria jurídica a movimentos e associações civis, combinando o uso da *expertise* técnica, o profissionalismo, com o engajamento moral e político nas “causas” defendidas junto aos agentes sociais mobilizados. O profissionalismo é colocado a serviço da defesa do interesse público.

Nas duas situações observadas — a expansão do direito por meio da mobilização dos agentes sociais e a advocacia de causa —, o fenômeno jurídico aparece nas socie-

dades contemporâneas cada vez mais entrelaçado com valores sociais e morais, o que coloca em questão a visão tradicional do direito como mera técnica e da natureza neutra do exercício da advocacia. Nesse sentido, o direito se converte numa estratégia política e cultural para a vocalização pública de demandas coletivas.

O objetivo deste artigo é mostrar como a mobilização social do direito vem ocorrendo no Brasil. Ele é baseado em pesquisa realizada no segundo semestre de 2008 pelo Grupo de Estudo Movimentos Sociais, Direito e Mudança Sociopolítica: um Mapeamento Preliminar da Advocacia de Causa no Brasil. A pesquisa foi coordenada pela Profa. Dra. Débora Alves Maciel e é um estudo exploratório sobre o tema, procurando identificar o perfil, as atividades e os discursos de organizações civis não governamentais dedicadas à mobilização legal junto às arenas estatais (Legislativo, Executivo, Judiciário) e à sociedade civil.

1. Movimentos sociais e advocacia de causa — modelo de análise e conceitos

Os movimentos sociais têm sido analisados na sociologia como um tipo de ação coletiva orientada para a mudança em que uma coletividade de pessoas ou uma massa descentralizada é dirigida, de modo não hierárquico, por um ator social (MUNCK, 1997). Por meio da formação de movimentos sociais, indivíduos e grupos sociais insatisfeitos com a sua posição e identidade na sociedade se organizam coletivamente para vocalizar seu descontentamento nas esferas públicas. Lidam com um leque amplo de questões relativas à distribuição desigual de riqueza (movimento operário, por exemplo), assim como à distribuição desigual de prestígio, autoestima e honra social (movimentos de mulheres, negros, homossexuais). Como a própria palavra sugere, “movimentos” coletivos são fenômenos dinâmicos e instáveis, estruturados em redes que abarcam desde grandes organizações civis, como as organizações não governamentais (ONGs), até pequenos grupos de ativistas.

As duas teorias sociológicas mais influentes, a Teoria do Processo Político e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais, analisam os movimentos sociais de maneira distinta. (TONI, 2001). A Teoria do Processo Político argumenta que por não serem instituições, movimentos sociais precisam criar bases organizacionais e “estratégias de mobilização”, que incluem desde estratégias mais formais, como a criação de organizações e o acesso aos palcos formais até estratégias mais informais, como o protesto público, campanhas e redes junto à sociedade civil. O estudo dos movimentos sociais, nessa linha, privilegia a observação das estratégias de mobilização adotadas pelos movimentos sociais atingirem objetivos políticos e promoverem mudanças na esfera formal e institucional. Já a Teoria dos Novos Movimentos Sociais argumenta que os movimentos sociais promovem uma “política de identidade”, distanciando-se da ordem político-institucional e de suas estratégias políticas típicas, como a barganha, a negociação e o pragmatismo. A principal atividade de um movimento social consiste na construção de interpretações alternativas da realidade que geram discursos de crítica social e cultural e novos valores, símbolos e identidades coletivas na sociedade.

A tendência dos pesquisadores dos movimentos sociais tem sido combinar essas duas perspectivas de análise para observar os movimentos sociais de uma maneira mais abrangente, isto é, levando em conta a dimensão estratégica e a instrumental, assim como a cultural e a simbólica da ação coletiva (TONI, 2001; MACIEL, 2008). Para analisar a dimensão discursiva e simbólica das mobilizações coletivas, os autores têm empregado o conceito de “*frame*”, que são esquemas interpretativos que permitem aos ativistas questionar uma dada situação social antes não problemática, atribuir responsabilidade a grupos ou autoridades por tal estado de coisas e apresentar estratégias para alterá-lo. Os *frames* estão expressos nos sím-

bolos, bandeiras, *slogans*, discursos dos movimentos sociais e permitem aos ativistas angariar legitimidade social para as suas demandas na sociedade, mantendo membros, adeptos e simpatizantes conectados à uma identidade coletiva e à “causa” do movimento. (McADAM *et al.*, 1996 *apud* TONI, 2001:95).

O nosso propósito é analisar formas de mobilização legal adotadas pelas organizações civis considerando o uso estratégico e simbólico do direito. Procuramos mostrar como o direito é utilizado, por um lado, como recurso político e estratégico para alcançar os objetivos dos grupos mobilizados por meio de negociações no âmbito institucional para promover mudanças no aparato jurídico-legal; e, por outro lado, como recurso simbólico e cultural. É por meio da construção de *frames* que os movimentos sociais convertem problemas sociais em “problemas de direito” e promovem mudanças na autopercepção e autorrepresentação de indivíduos e grupos como sujeitos portadores de direitos. A presença de advogados nas organizações e redes sociais tem sido crucial para transformar as demandas sociais em reivindicação por “direitos”. Advogados de causa se conectam com os objetivos dos movimentos, convertendo bandeiras políticas em problemas jurídicos por meio de casos emblemáticos, respaldando e dando visibilidade às reivindicações junto ao Estado e à opinião pública. O interesse de pesquisadores norte-americanos pelo “*cause lawyer*” como novo fenômeno na carreira jurídica surgiu exatamente da observação da sua atuação em prol dos direitos civis relacionados aos negros, na década de 1960 (SARAT *and* SHEINGOLD, 2006). Dessa forma, os estudos sociológicos sobre a atuação dos advogados de causa junto aos movimentos sociais têm salientado o papel desses profissionais do direito como correia de transmissão entre os mundo social e jurídico: levam questões morais para o mundo legal e incorporam ao universo da norma jurídica e dos tribunais os indivíduos e grupos que representam.

2. Mobilização legal e estilos de advocacia de causa

O objetivo da pesquisa do nosso grupo de estudo foi realizar um mapeamento preliminar do perfil da advocacia de causa no Brasil. O universo da pesquisa foi construído com base no levantamento de organizações civis dedicadas à mobilização legal em duas fontes de informação: na literatura secundária e no *site* da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). O critério para a seleção das organizações civis a serem estudadas foram dois.

Primeiro, que o grupo atuasse em pelo menos uma das seguintes atividades: 1) litigação, envolvendo não somente o ajuizamento de ações judiciais (individuais ou coletivas), mas também a litigação na via extrajudicial por meio da interlocução de seus ativistas junto às arenas políticas (*advocacy*); 2) prestação de assessoria jurídica, englobando tanto a consultoria jurídica ao público-alvo da organização como a outros movimentos sociais e a elaboração de pareceres e teses jurídicas sobre as demandas da organização; e 3) disseminação de conhecimento jurídico (capacitação legal), focalizando seus membros ou a comunidade, público-alvo da organização. Esse critério rendeu a inserção de organizações que não se utilizam da via judicial para a reivindicação de direitos mas que se valem da *expertise* dos profissionais do direito para disseminar a “causa” do movimento, ora junto ao seu público-alvo por meio de programas de capacitação legal, ora junto às arenas políticas para a negociação de políticas públicas ou para a formação das chamadas “parcerias” das organizações com agências governamentais.¹

Por meio desses procedimentos metodológicos chegamos a um universo de 22 organizações não governamentais que foi pesqui-

sado por meio da coleta de informações na literatura secundária, nos *sites* das organizações e em entrevistas com ativistas.

2.1. Trajetória da advocacia de causa e perfil das organizações civis

A trajetória da advocacia de causa no Brasil acompanhou as mudanças na conjuntura política e nos padrões de organização e mobilização dos movimentos sociais no período de 1970 a 1990. (ENGELMANN, 2007). Nos anos 1970, ela ganhou fôlego, de um lado, com a advocacia sindical, liderada por profissionais do direito do trabalho, e, de outro lado, com o movimento de direitos humanos dirigido, naquele momento, para a defesa de presos políticos e resistência ao regime militar. Com o fim do AI 5, grupos de advogados substituíram a defesa dos perseguidos políticos pela assessoria jurídica a movimentos populares, sindicatos e associações civis. A atuação desses profissionais se intensificou nos anos 1980, resultando, primeiro, no incremento da mobilização do Judiciário como meio de institucionalizar demandas coletivas no âmbito do Judiciário e, segundo, no acesso dos movimentos e grupos sociais à Constituinte. Nos anos 1990, a especialização e globalização dos movimentos sociais fazem proliferar ONGs engajadas na defesa de “causas” específicas — direitos humanos, mulheres, índios, meio ambiente — e com acesso à redes e teatros globais.

Como podemos observar no quadro 1, a maior parte das organizações civis pesquisadas foram fundadas nos anos 1990 e 2000, indicando como o fenômeno no Brasil é novo. Um outro aspecto a ser observado é a concentração do ativismo nas Regiões Sudeste e Sul, nos quais os recursos sociais, políticos e culturais são mais disponíveis.

¹ O termo “parceria” deve ser compreendido a partir do ponto de vista dos movimentos sociais. Distintamente do que se observa no uso jurídico, aqui a “parceria” não é um negócio jurídico amparado por normas escritas, que vincula as partes ao seu objeto, mas designa uma relação informal de cooperação entre as organizações do movimento ou entre elas e outros grupos e instituições. Da mesma forma, embora haja distinções na condição jurídica entre ONGs e OSCIPs, a consideração delas escapa aos objetivos da nossa análise.

Quadro 1: Organizações civis – ano de fundação e Região

Organização	Ano de fundação	Região
01 AGENDE (Ações em gênero, cidadania e desenvolvimento)	1998	Centro-Oeste
02 CAJU/CE (Centro de Assessoria Jurídica Universitária)	1997	Nordeste
03 CEDECA/CE (Centro da Defesa da Criança e do Adolescente)	1994	Nordeste
04 CEERT (Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade)	1990	Sudeste
05 CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação)	1991	Sudeste
06 CFEMEA (Centro de Feminista de Estudos e Assessoria)	1989	Centro-Oeste
07 Conectas	2001	Sudeste
08 Fundação Bento Rubião (Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião)	1986	Sudeste
09 GAJOP (Gabinete Avançado e Assessorias aos Movimentos Populares)	1981	Nordeste
10 Grupo Hipupiara (Grupo Hipupiara Integração e Vida)	1999	Sudeste
11 Grupo pela Vidda/RJ	1989	Sudeste
12 ISA (Instituto Socioambiental)	1994	Sudeste ²
13 Instituto Pro Bono	2001	Sudeste
14 Justiça Global Brasil	1999	Sudeste
15 MNDH (Movimento Nacional de Direitos Humanos)	1982	Centro-Oeste
16 NAJUP/SC (Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular)	2002	Sul
17 NEN (Núcleo de Estudos Negro)	1986	Sul
18 NEPE (Núcleo de Estudos e Práticas Emancipatórias)	2007	Sul
19 RENAP (Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares)	1996	Nacional ³
20 SAJU/BA (Serviço de Apoio Jurídico)	1960	Nordeste
21 SUR (Rede Universitária de Direitos Humanos)	2002	Sudeste
22 Themis (Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero)	1993	Sul

No quadro 2 estão relacionadas as temáticas tratadas pelas organizações que abarcam amplo escopo de modalidades de direitos, dos direitos sociais tradicionais aos novos direitos.

Quadro 2: Temáticas – públicos-alvo

Temáticas	Públicos-alvo	Organizações
Direitos Sociais / Coletivos / Difusos / Individuais (moradia, reforma agrária, pensão alimentícia, divórcio, proteção de vítimas e testemunhas)	Pessoa e comunidades de baixa renda / Movimentos sociais em torno da moradia e da questão agrária	Assessoria jurídica universitária: SAJU/BA, NAJUP/SC, NEPE/SC e CAJU/CE Assessoria jurídica popular: Fundação Bento Rubião, GAJOP e RENAP
Direitos Humanos	Vítimas de violação de direitos humanos, Movimentos sociais de direitos humanos, Estudantes e profissionais de direito	MNDH, Justiça Global, Instituto Pro Bono, Conectas, SUR
Direitos difusos / Direitos de minorias	Mulheres, negros, portadores de HIV, crianças e adolescentes, índios, comunidades ribeirinhas	Gênero: Themis, AGENDE, CEPIA e CFEMEA Igualdade racial: NEN e CEERT Crianças e adolescentes: CEDECA/CE Portadores de HIV: Hipupiara e Grupo pela Vidda/RJ Direitos indígenas / Socioambiental: ISA

² Com sede em SP, subsede em São Gabriel da Cachoeira (AM) e escritórios em Brasília (DF), Manaus (AM), Canarana (MT) e Eldorado (SP).

³ A RENAP é uma organização formada por uma rede de advogados dispersa em todas as regiões do país; e o contato com ela se dá por meio de sua *home page*: www.cidadanet.org.br/renap (ALFONSIN, Jacques Távora. Dos nós de uma lei e de um mercado que prendem e excluem aos nós de uma justiça que liberta. In: DORA, D.D (org.). *Direito e mudança social*. Rio de Janeiro: Renovar, Fundação Ford, 2002, p. 357.

2.2. *Frames* da mobilização legal: o direito como recurso simbólico

Os *frames* da mobilização legal são analisados a partir de três tópicos: o papel social e político do direito; o direito como reconhecimento de identidades coletivas; os compromissos morais e políticos da carreira jurídica dos profissionais do direito.

No primeiro tópico, a visão do direito é desconstruída da visão cientificista que o separa da política e da moral, transformando o direito como recurso ético e político a ser empregado para mudanças sociais: "(...) toda intervenção jurídica é necessariamente política e pretende colaborar com a construção de um novo mundo possível"⁴. É possível inferir uma visível politização da noção de direito contra a idéia do direito como mera técnica ou ciência neutra quando relata a atuação da entidade na proposição de ações judiciais.

No segundo tópico, a apreensão de "novos" sujeitos de direitos pressupõe o reenquadramento dos conceitos jurídicos de igualdade formal e igualdade material para a assunção de novos paradigmas sociais pela sociedade civil e pelo Estado. Nesse sentido, Bonetti *et al.* (2003) avaliam a necessidade da desmistificação da neutralidade do direito frente aos novos sujeitos de direitos amparados por estas organizações:

(...) a estrutura e funcionamento do Poder Judiciário precisam ser repensados e os operadores do Direito sensibilizados para uma releitura crítica do Direito capaz de enfrentar os mitos da neutralidade e da igualdade de todos perante a lei. Estes mitos resultam na prestação jurisdicional inócua, distante do ideal de realização de justiça no caso concreto, a partir de um sujeito de direitos determinado em suas várias dimensões: de gênero, orientação sexual, raça/etnia, classe social.

De maneira geral, as organizações civis analisadas elegem o *frame* dos direitos humanos como sustentáculo de seus discursos, na afirmativa de que o reconhecimento dos direitos por elas encampados, pela via reflexa reforça a implementação dos "direitos humanos". E essa eleição não é produto de uma construção aleatória. Comprometer o discurso em torno dos direitos humanos resulta na permeabilidade das organizações civis junto aos organismos internacionais em decorrência da existência de diplomas internacionais concernentes tanto à temática de proteção dos direitos humanos *lato sensu*, quanto ao tratamento de direitos das categorias representadas pelas organizações civis especializadas.

No terceiro tópico, o profissional do direito é aquele que, antes de ser comprometido com a lei, é comprometido com a "causa" da organização, realocando-se esse profissional no papel de "ativista" da organização da qual faz parte, transformando-se no chamado "advogado de causa".

O advogado é um profissional que presta serviços de natureza jurídica, é remunerado com esta finalidade e sua ação tem como limite os valores éticos fundamentais. O advogado não questiona as motivações políticas de seu cliente, ele recebe o problema e o soluciona. Já o assessor jurídico desempenha um papel ativo, ele reflete acerca de questões de ordem política ligadas à luta comunitária. Entre o assessor e a entidade assistida deve haver diálogo permanente e um entendimento mútuo, uma troca de experiências e opiniões baseadas na confiança e honestidade. (advogado da GAJOP apud LUZ, 2008, p. 137-138).

Essa "nova" visão sobre a carreira profissional legal também aponta, além da inserção desses advogados com postos assalaria-

⁴Trecho de entrevista da advogada e fundadora da Fundação Bento Rubião, Eliana Augusta de Carvalho Athayde, concedida em 25 de novembro de 2008 a Solange Cibele, coautora deste trabalho.

dos nessas organizações, para um outro fenômeno: a advocacia solidária. No Brasil, o Instituto Pro Bono mantém um banco de dados de advogados que se voluntariam para o atendimento de movimentos e organizações que não possuem recursos financeiros para custear sua assessoria jurídica, atribuindo a essa atividade o papel de “parte do trabalho de implementação do acesso integral à justiça”⁵.

2. 3. Estratégias de mobilização legal: o direito como recurso político

Em consonância com o significado social e político atribuído ao direito, identificamos três espécies de estratégias de mobilização do direito executadas pelas organizações examinadas: a litigação, a assessoria jurídica e a capacitação legal.

A litigação neste trabalho deve ser compreendida em um sentido mais amplo do que o existente no universo jurídico. Na condição de estratégia de inserção de demandas na esfera judicial, a litigação transcende a técnica jurídica e se ressignifica a partir da leitura simbólica empregada pela organização sobre um caso judicial, transformando o mero ajuizamento de ações em verdadeira estratégia de “litigação em prol do interesse público (...) [como] um efetivo instrumento de transformação social (...)” (PIOVESAN, 2002, p.197).

Tal como a litigação, a assessoria jurídica aqui também é analisada em um sentido amplo, considerando três atividades: o atendimento jurídico ao público-alvo, o acompanhamento de ações judiciais e a consultoria jurídica a outras organizações e movimentos sociais.

Nas duas primeiras atividades destacam-se as organizações de assessoria jurídica

popular e as de assessoria jurídica universitária. A triagem dos casos assumidos por essas organizações, via de regra, é feita a partir do preenchimento de requisitos, como “ser de baixa renda”, mas, sobretudo, do enquadramento do caso ao “objeto da ação/bandeira da organização”: “Ser comunidade organizada ou em fase de organização, ser beneficiária da Justiça gratuita [e], estar com o direito ameaçado. Trabalhamos com os direitos de todos e não atendemos direitos individuais, salvo quando decorrentes de situação coletiva por nós atendida”⁶.

Outra estratégia de mobilização legal é a capacitação legal empregada pelas organizações como forma de disseminação do conhecimento jurídico. Trata-se de um recurso que conecta cidadãos não ativistas e agentes de governo às organizações civis por meio de cursos de formação, palestras, programas e conferências⁷. Dentre as organizações pesquisadas, há aquelas que possuem programas de capacitação voltados para advogados e estudantes de direito visando a sua formação, a exemplo da organização civil Justiça Global, que oferece estágio em sua sede, no período de seis meses, para que os advogados tenham contato com os procedimentos e os meandros da litigância junto aos órgãos internacionais de direitos humanos.

Destacamos, ainda, a organização NA-JUP/SC, que promove encontros com estudantes de direito que participam do atendimento jurídico prestado pela organização à comunidade e palestrantes de outras áreas das ciências humanas, com o intuito de transpor o debate do universo jurídico para uma leitura interdisciplinar das questões sociais encerradas nos casos atendidos pela organização.

⁵ Disponível em: <<http://www.institutoprobono.org.br/>>. Acesso em: 29 fev. 2009.

⁶ Trecho de entrevista da advogada e fundadora da Fundação Bento Rubião, Eliana Augusta de Carvalho Athayde, ocorrida em 25 de novembro de 2008 à integrante do grupo, Solange Cibele.

⁷ Cumpre destacar que, na análise desta variável, somente uma das 22 organizações analisadas não a preencheu, é o caso do CEDECA/CE. No entanto, não se pode afirmar de maneira definitiva que ela não pratique alguma forma de disseminação do conhecimento jurídico pela via da capacitação legal. Porém consideramos as informações em conformidade com as apresentadas em seu *site*, e nele não está claro como emprega tal via.

2.4. Estilos de advocacia de causa e expansão do direito

No processo da pesquisa base deste trabalho, identificamos dois estilos de advocacia predominantes nas práticas das organizações examinadas: a “advocacia contenciosa” e a “advocacia propositiva”. No primeiro estilo de advocacia, o ativismo é dirigido para os tribunais por meio do acompanhamento e/ou ajuizamento de ações judiciais visando influenciar a produção jurisprudencial relativa às temáticas defendidas pelas organizações. No segundo estilo de advocacia o engajamento é direcionado para o Legislativo e o Executivo visando, de um lado, a produção legislativa e, de outro lado, a implementação de leis por meio de políticas públicas. Ambos os estilos de advocacia de causa direcionam o ativismo prioritariamente para o Estado, contribuindo para a expansão do direito como mecanismo regulador das relações e conflitos sociais: do processo de criação legislativa à produção da decisão judicial, passando pela implementação de políticas públicas, visando garantir a efetividade da Lei.

2.4.1. O estilo da advocacia contenciosa

Na advocacia contenciosa, empregamos uma subclassificação a partir de um aspecto: as partes litigantes. Nesta admitimos duas vertentes.

Na primeira vertente, a intervenção é feita em nome da própria organização, seja como parte litigante ou como terceiro no processo judicial, na condição de “*amicus curiae*”⁸ em ações impetradas no plano do STF. Nesse sentido, destacamos algumas atuações naquele espaço judicial, a exemplo da Themis que, juntamente com outras organizações feministas, interveém na ADC 19, em julgamento no STF para que a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, a denominada

“Lei Maria da Penha” seja declarada constitucional. Ainda, as organizações civis CEERT e NEN atuaram como “*amicus curiae*” na ADI 3.197, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino em face da Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003, do Rio de Janeiro, que instituiu o “sistema de cotas” para o ingresso de candidatos nas universidades públicas no respectivo Estado federado.

Na observação das organizações civis na área dos direitos humanos, também obtivemos exemplos de atuação nessa arena, a exemplo da Justiça Global em parceria com a Conectas, como “*amicus curiae*”, na ADI 3.801, em julgamento no STF, ajuizada pelo procurador-geral da República em face das Leis nº 12.114, de 5 de julho de 2004, nº 12.182, de 17 de novembro de 2004 e nº 12.381, de 28 de novembro de 2005, todas do Estado do Rio Grande do Sul, que proíbem a comercialização de pneus importados no respectivo Estado federado, pleiteando o reconhecimento da constitucionalidade das Leis impugnadas.

Na área socioambiental, o ISA interveio na condição de *amicus curiae* e provocadora, ofertando representação junto à Procuradoria Geral da República, na ADI 3573, em face do Decreto Legislativo nº 788, de 2005, editado pelo Congresso Nacional sem a prévia oitiva da população indígena sobre a construção da hidrelétrica Belo Monte em trecho do rio Xingu localizado no Estado do Pará.

Esse estilo de advocacia contenciosa tem promovido intervenções não apenas nas arenas nacionais como também no espaço internacional, ora na condição de *amicus curiae* em casos emblemáticos de violação dos direitos humanos, ora peticionando às comissões globais de direitos humanos. Conforme salienta Joana Zylbersztajn *et al.* (2003, p. 18):

⁸“A expressão ‘*amicus curiae*’ significa literalmente, ‘amigo da corte’. Trata-se de instituto processual originário do Direito anglo-saxão que consiste na possibilidade de ser admitida, em determinados processos, a manifestação de órgãos ou entidades, dotados de credibilidade e representatividade social, com vistas ao fornecimento de subsídios e informações relevantes para o deslinde da causa. A Lei nº 9.868/99, que dispõe sobre a estrutura processual das ações diretas de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade, introduziu no Direito brasileiro a figura do ‘*amicus curiae*’. Possibilitou, assim, o alargamento do debate que se trava nestas ações (...).” (BOTALLIO, Eduardo Domingos. *Lições de direito público*, 2 ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 148)

Os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos têm configurado um poderoso mecanismo para a advocacia nesta área. Esse sistema coloca o Estado negligente em uma situação vexatória, enfrentando pública e mundialmente esse constrangimento de ordem política e moral.

Nesse viés, citamos o GAJOP, que em parceria com o MNDH, promove desde 1999 o acompanhamento de cinco casos junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos, relativos à violação de direitos humanos⁹. Dentre esses, está o caso paradigmático da condenação do governo pernambucano ao pagamento de indenização por danos morais e materiais às vítimas de violência perpetrada por policiais militares (ZYLBERSZTAJN, 2003, p. 20).

Também, considerando sua atuação na esfera internacional, mencionamos a ONG Justiça Global, que intervém na condição de *amicus curiae* em casos emblemáticos de violação dos direitos humanos, a exemplo do caso de Damião Ximenes Lopes, denunciado à CIDH¹⁰, assim como já peticionou junto à Comissão sobre cerca de 13 casos até 2003 (ZYLBERSZTAJN *et al.*, 2003, p. 21), como o caso do assassinato do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rondon do Pará, José Dutra da Costa, ocorrido em 2001.

Na segunda vertente da advocacia contenciosa, a intervenção judicial se dá em nome de cidadãos comuns que procuram as organizações e cujas causas são consideradas “exemplares” segundo os objetivos e temáticas perseguidos pelas organizações. Nesse aspecto, a proposição de

ações individuais é empregada em casos com potencial de se tornarem “paradigmáticos” na arena judicial. Cite-se um caso acompanhado pela ONG CEERT, mencionado por Hédio Silva Júnior, advogado da organização (2002, p. 90):

Um caso exemplar refere-se a uma discriminação racial praticada por um juiz de direito contra uma advogada negra, durante uma audiência judicial. Deste fato decorreram três ações: uma ação criminal ajuizada pela advogada contra o juiz; a defesa judicial da advogada em face de uma ação criminal promovida pelo juiz contra ela; e uma ação civil de indenização por danos materiais e morais, proposta pela advogada contra o Estado.

Outro caso “paradigmático” é o mencionado pelo Grupo Hipupiara, ocorrido em 2002, chamado pela organização como o caso “Casa Vó Benedita”:

(...) por recomendação da promotoria da Juventude de Santos, o Juizado da Juventude de Santos determinou a separação de irmãos por conta de sua sorologia divergente, encaminhando os soronegativos a um abrigo dito normal e o outro a uma instituição de abrigos de crianças vivendo com AIDS. Tal medida, em flagrante desrespeito ao ECA, foi duramente combatida pelo Hipupiara através do escritório jurídico e da publicidade dada ao caso (...). A repercussão junto à imprensa (...), com a adesão de populares, médicos, profissionais e ativistas ligados à causa fizeram com que a juíza revisse seus valores e retrocedesse em sua sentença.¹¹

⁹O acompanhamento dos casos faz parte do programa DhInternacional, que também promove a coordenação de debates com agentes do sistema legal, como representantes da Procuradoria-Geral de Justiça de Pernambuco e membros do Ministério Público de Pernambuco, em torno de questões como a proteção dos defensores dos direitos humanos e de políticas de combate à tortura no Brasil.

¹⁰“Damião Ximenes Lopes, portador de deficiência mental, foi vítima de maus-tratos conferidos por funcionários da “Casa de Repouso Guararapes”, no município de Sobral, no Estado do Ceará, culminando em sua morte. O caso foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, posteriormente, encaminhado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, no qual pretendia o reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro pela violação de dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos.” (disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em 21 fev. 2009)

¹¹GRUPO HIPUPIARA. *op.cit.*, p. 05. Disponível em: <<http://www.saudebrasilnet.com.br/aids/trabalhos/049a.pdf>>. Acesso em 29 fev. 2009.

2.4.2. O estilo da advocacia propositiva

O estilo propositivo da advocacia de causa, ao contrário do primeiro estilo, revela-se um tipo de advocacia de causa de caráter negociado, voltado mais para a proposição de normas, princípios para a produção da legislação e das políticas públicas.

No campo da advocacia “propositiva”, as organizações civis têm participado ativamente nas proposições de lei ou na emissão de pareceres técnicos acerca de políticas públicas a serem implementadas pelos agentes de governo. Nesse sentido, as atividades de assessoria jurídica se deslocam do campo da sociedade civil para as agências estatais, convertendo os advogados no engajamento em movimentos sociais e organizações civis em assessores jurídicos do Estado. No plano da negociação de políticas públicas, a mobilização do direito é construída a partir da participação ativa nos meandros do processo legislativo e na coordenação de esforços para a criação e fiscalização de políticas voltadas às demandas das organizações. Para se referir a este aspecto, as organizações civis empregam uma terminologia própria, o denominado *advocacy*¹².

Nesse sentido, *citamos* a intervenção encampada por quatro das organizações civis aqui analisadas, Themis, CEPIA, AGENDE e CFEMEA, todas na área de gênero, na elaboração de um anteprojeto de lei, para a construção de instrumentos de defesa em relação à violência contra a mulher no ambiente doméstico. O anteprojeto seria apresentado à Secretaria de Política para Mulheres e, depois, encaminhado a um Grupo de Trabalho Interministerial criado em razão da provocação daquelas organizações na apresentação daquele anteprojeto, resultando na edição e posterior promulgação da Lei nº 11.340/2006, a qual criou mecanismos de coibição da violência

doméstica e familiar contra a mulher, a chamada Lei Maria da Penha.

Ainda, no plano da interferência de organizações junto às arenas políticas, destacamos o papel da MNDH no processo da Constituinte, e em 1989, na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente e, recentemente, na defesa da federalização dos crimes concernentes aos direitos humanos — introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário¹³.

Do ponto de vista da estratégia de mobilização legal, os estilos contencioso ou propositivo convertem a advocacia de causa na ação mediadora entre o direito formal e o mundo social. Isso significa que os profissionais de direito engajados na advocacia de causa, diversamente dos advogados “comuns”, empregam seu conhecimento jurídico em prol da “causa” de movimentos e organizações civis, conectando o debate legal com questões coletivas. Dessa forma, viabilizam a tomada de conhecimento pelos agentes inseridos no sistema formal legal e político das reivindicações coletivas, pois empregam sua *expertise* em consonância com os *frames* construídos pelos movimentos sociais e organizações civis revestindo problemas sociais de fundamentos jurídicos.

O resultado da mobilização legal para os agentes coletivos é a disseminação da “causa” junto às instituições formais e a sua resignificação pelo universo jurídico-político tornando-as “questões de direito” seja nas esferas judiciais ou no campo das políticas públicas. No entanto, as estratégias de mobilização legal podem representar riscos para a mobilização social. Se, do ponto de vista das organizações, a assunção de estratégias acobertadas pelo discurso jurídico resulta na visibilidade do discurso da organização, de outro ponto de vista, pro-

¹² Essa terminologia é empregada pelas organizações para se referirem aos seus trabalhos junto aos agentes de governo, ora no plano de fiscalização de políticas públicas dirigidas ao seu público-alvo, ora no plano de apresentação de propostas destas políticas àqueles agentes. O emprego do termo *advocacy* pelas organizações permite sua distinção simbólica dos partidos políticos e de lobistas.

¹³ Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=30>. Acesso em 29 fev. 2009.

pícia a descaracterização dos seus discursos de “fatos” das organizações para o discurso próprio do universo “tradicional” do direito — e, a partir disso, deixam de pertencer à organização para serem apropriados pelo Estado, afastando a direção da organização nas ações que se seguirão após tal apropriação. Como exemplo dos riscos de incorporação de demandas sociais pelo universo do direito, considerando seu sistema formal e agentes, como advogados, juízes, promotores de justiça e defensores públicos, está apropriação pelo direito penal da questão de gênero representada na Lei Maria da Penha. Se as organizações de gênero obtiveram sucesso no tocante à promulgação da Lei, não obstaram sentenças de inconstitucionalidade da Lei e posicionamentos contrários. De um lado, ativistas feministas têm considerado pouco eficaz o tratamento legal da questão de gênero¹⁴, assim como pesquisadoras do tema observaram na Lei o deslocamento do debate em torno da igualdade de gênero para a proteção da família (DEBERT e GREGORI, 2008, p. 166, 172). De outro lado, o uso do direito penal pelos movimentos sociais como mecanismo de implementação de direitos tem sido objeto de crítica pelos operadores de direito das carreiras de Estado, como os juízes:

*A intervenção penal não serve para “proteger” minorias e muito menos para promover qualquer transformação social. A pena não evita a prática das condutas criminalizadas. A pena é tão somente uma manifestação de poder; uma ilusão cruel que permite a subsistência de um sofrimento, tão inútil quanto profundo, que atinge dimensões extremas, quando encontra, como ainda hoje, na privação da liberdade, sua forma primordial de concretização.*¹⁵

A partir desse argumento, as estratégias fomentadas pelo uso do direito podem refletir

a dependência de cidadãos comuns seja de mecanismos que efetivem no plano concreto leis criadas no intuito de lhes garantir direitos, ou de um sistema legal sobrecarregado de recursos e de meandros judiciais pouco afeitos às questões sociais, resultando em ambos os casos no risco de mantê-los sob a égide abstrata da “expectativa de direitos”.

Conclusão

Este artigo apresentou, ainda de forma bastante preliminar, um mapeamento da advocacia de causa no Brasil a partir da análise das estratégias empregadas pelos profissionais do direito inseridos nos quadros de organizações civis.

As organizações se valem de duas espécies de estratégias no intuito de inserir na agenda governamental suas demandas: a partir do emprego de estratégias simbólicas representadas pela formação de um *frame* que conecte seus membros, cidadãos comuns e os agentes políticos ao discurso da organização; e estratégias legais e políticas explorando os meandros judiciais e aqueles atinentes às arenas políticas por meio do *advocacy*. No entanto, observamos que no processo de construção dessas estratégias, as organizações vêm se valendo da *expertise* jurídica de advogados que, no interior das entidades, direcionam sua mobilização pelo discurso legal — e, ao mesmo tempo, conferem ao direito sentido político e moral.

A partir de tal constatação, identificamos uma nova carreira jurídica, deslocada da leitura tradicional do advogado empregado em escritórios privados e neutro aos embates sociais: a advocacia de causa.

No entanto, esse fenômeno deve ser analisado sob dois aspectos: de um lado, o redimensionamento do papel do direito; e de outro, o impacto no universo do direito empreendido por esses “advogados”.

¹⁴ Entrevista da socióloga e ativista feminista Heloísa Saffioti publicada em *A Gazeta de Cuiabá* em 28 de novembro de 2007 (disponível em: < <http://copodeleite.rits.org.br/apc-aa-patriciagalvao/home/noticias.shtml?x=916> >. Acesso em 21 fev. 2009).

¹⁵ Entrevista da juíza de Direito Maria Lúcia Karam concedida ao Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro, publicada em agosto de 2008 (disponível em: < <http://www.crprj.org.br/noticias/karam.pdf> >. Acesso em 21 fev. 2009).

Do primeiro aspecto do fenômeno, afirmamos que o emprego de estratégias de mobilização legal provocam a ampliação do papel do direito, ampliação considerada aqui como abarcando tanto a arena judicial quanto a arena política. Na arena judicial, provocando a releitura de conceitos da dogmática jurídica no espaço nacional e internacional, que sua jurisprudência seja formulada na convergência de novos paradigmas sociais, oriundos das demandas das organizações. Na arena política, na construção de normas e políticas públicas que reconheçam “novos sujeitos de direitos”, a exemplo do que ocorreu com as organizações feministas na apresentação do anteprojeto da Lei Maria da Penha.

Do segundo aspecto, argumentamos que o uso do direito como estratégia de mobilização legal impacta o universo do direito a partir da construção de novos paradigmas que se ins-

titucionalizam com a sua implementação, promovendo a inovação do direito e criando novos dilemas aos cidadãos comuns — que se veem às voltas com a ausência de mecanismos de efetivação de leis e com um sistema judicial moroso e saturado de expedientes procedimentais que podem, na prática, inviabilizar a fruição de direitos por parte daqueles cidadãos.

No entanto, do ponto de vista do fenômeno legal, as estratégias empregadas pelos “advogados de causa” propiciam a ampliação do debate sobre a interpretação de normas e princípios do direito e oportunizam uma maior reflexão do papel da sociedade civil na construção de leis e políticas públicas, provocando nos “operadores do direito” a necessidade de buscar o entrosamento entre o direito e a sociologia para a compreensão dessa nova carreira jurídica e o processo de transformação de questões sociais em “novos direitos”.

Referências bibliográficas

ALFONSIN, Jacques Távora. Dos nós de uma Lei e de um mercado que prendem e excluem aos nós de uma justiça que liberta. In: DORA, D. D. (org.). *Direito e mudança social*. Rio de Janeiro: Renovar, Fundação Ford, 2002, p. 333-378.

ALONSO, Ângela, COSTA, Valeriano, MACIEL, Débora A. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. In: *Novos Estudos Cebrap*, 2008

BONETTI, Aline. Percurso da cidadania: da capacitação legal à promoção e garantia dos direitos humanos das mulheres. In: DORA, D. D. (org.). *Direito e mudança social*. Rio de Janeiro: Renovar, Fundação Ford, 2002, p. 241-275.

BOTALLO, Eduardo Domingos. *Lições de direito público*. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 166-211, fev. 2008.

ENGELMANN, Fabiano. Internacionalização e ativismo judicial: causas políticas e causas jurídicas nas décadas de 1990 a 2000. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 39-62, jan./jun. 2007.

LUZ, Vladimir de Carvalho. *A Assessoria jurídica popular no Brasil*. São Paulo: Lúmen Júris, 2008.

MUNCK, Gerardo L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997.

PIOVESAN, Flávia. A litigância de direitos humanos no Brasil: desafios e perspectivas no uso dos sistemas nacional e internacional de proteção. In: DORA, D. D. (org.). *Direito e mudança social*. Rio de Janeiro: Renovar, Fundação Ford, 2002. p.165-200.

SARAT, Austin; SHEINGOLD, Stuart A. What cause lawyers do for, and to, social movements. In: SARAT, Austin; SHEINGOLD, Stuart A. (eds.). *Cause Lawyers and Social Movements*. Califórnia: Stanford University Press, Stanford Law and Politics, 2006.

SILVA JR., Hélio. O direito e a luta pela igualdade racial no sistema de ensino. In: DORA, D. D. (org.). *Direito e mudança social*. Rio de Janeiro: Renovar, Fundação Ford, 2002, p. 63-91.

TONI, Fabiano. Novos rumos e possibilidades para os estudos dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 52, p. 79-104, 2. sem. 2001.

ZYLBERSZTAJN, Joana et. al. Inovações na advocacia em direitos humanos. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 3, 2003, São Paulo. São Paulo: Centro de Direitos Humanos, 2003. Pesquisa apresentada no Grupo de Trabalho de Direito. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/286_Pesquisa%20sobre%20inovacoes%20na%20advocacia%20em%20direitos%20humanos.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2009.

Documentos

CEDECA/CE. Ato Público contra morte de adolescentes nos centros de internação é realizado em Fortaleza. Disponível em: <<http://www.cedecaceara.org.br/noticias/229>>. Acesso em: 29 fev. 2009.

CEPIA. Carta da CEPIA. Informativo da CEPIA—*Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação*, ano IX, n. 11, dez. 2003, p. 2. Disponível em: <<http://www.cepia.org.br/doc/cartadacepia11.pdf>>. Acesso: em 22 fev. 2009.

GRUPO HIPUPIARA. O direito como garantia de cidadania: assistência jurídica em ONGs como fator de mudanças em políticas públicas. Disponível em: <<http://www.saudebrasilnet.com.br/aids/trabalhos/049a.pdf>>. Acesso em 29 fev. 2009.

Entrevistas

KARAN, Maria Lúcia. Entrevista concedida ao Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro, publicada em agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.crprj.org.br/noticias/karam.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2009.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. *A Gazeta de Cuiabá*, 28 nov. 2007. Disponível em: <<http://copodeleite.rits.org.br/apc-aa-patriciagalvao/home/noticias.shtml?x=916>>. Acesso em: 21 de fev. 2009.

ATHAYDE, Eliana Augusta de Carvalho (fundadora e advogada da Fundação Bento Rubião). Entrevista para Solange Cibele Martins, coautora deste trabalho, em 25 de novembro de 2008.