

Direitos humanos no âmbito do Estado: Instituições Nacionais de Direitos Humanos e Ministérios Públicos na América Latina – para além dos Princípios de Paris

Eliezer Gomes da Silva¹

Introdução

Engajado num genuíno intercâmbio acadêmico, que conecta o grande legado do constitucionalismo norte-americano às ricas experiências neoconstitucionais das novas democracias da América Latina, sobretudo a partir de sua privilegiada experiência de acompanhamento, a convite de Carlos Nino, da transição democrática na Argentina nos anos 80, Owen Fiss publicou um artigo em 1989, baseado em uma palestra que proferiu na Argentina em 1987, num seminário sobre Justiça Criminal e Direitos Humanos. No artigo, Fiss lembrava o estratégico uso das *injunctions*, no movimento pela consolidação dos direitos civis nos Estados Unidos na década de 60, ante a especial aptidão daquele remédio jurídico para enfrentar (e buscar corrigir) questões estruturais, sociais, políticas e institucionais que iam além da responsabilidade criminal individual, embora ressaltando que os instrumentos jurídicos cíveis e criminais não eram mutuamente excludentes. (Fiss, 2003 [1989]).

Noutro artigo, publicado vinte anos depois, Owen Fiss firmava sua convicção sobre o inalienável dever dos Estados nacionais de protegerem seus cidadãos de violações de direitos humanos, argumentando que “a busca por justiça é também uma obrigação política, pois define os compromissos fundacionais de um dado regime” (Fiss, 2009, 66, tradução nossa).

¹ Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Criminologia pela Universidade de Cambridge. Mestre em Linguística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

Os dois artigos de Fiss, que destacam as dimensões jurídicas, políticas e éticas do conceito de direitos humanos (e, portanto, a natureza indissociável dos direitos civis, econômicos, sociais e culturais), bem como a necessidade de complementares estratégias para sua proteção e promoção, a serem adotadas por toda e qualquer nação, acabaram por inspirar a presente contribuição, que pretende analisar, no contexto latino-americano, as chamadas Instituições Nacionais de Direitos Humanos (doravante INDHs), trilhando três eixos integrados de reflexão:

Num primeiro eixo, argumenta-se que o Brasil, apesar de não ter criado sua INDH, em conformidade com os chamados “Princípios de Paris” (incorporados à resolução da ONU n. 48/143 – ONU, 1994), ter configurado o Ministério Público Brasileiro (doravante “MP”), na Constituição de 1988, com tão singular desenho institucional (que o levou a um distinto desempenho operacional) que se pode indagar se o MP brasileiro, de fato, não desenvolve boa parte da missão normalmente atribuída a uma INDH.

O segundo eixo argumentativo parte da constatação de que a maioria absoluta dos países latino-americanos, ao mesmo tempo em que têm investido na criação de INDHs que se conformem com os Princípios de Paris, vêm paulatinamente ampliando (com maior ou menor ímpeto) o perfil institucional de seus Ministérios Públicos, que aos poucos vão deixando de possuir atribuições exclusivamente voltadas à persecução penal para também se encarregar dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, portanto, da defesa de direitos humanos, de primeira e segunda geração.

Numa terceira linha argumentativa, desenvolve-se a perspectiva de que o alinhamento estratégico, entre cada Ministério Público latino-americano – em sua legitimidade de atuação ampliada - e a respectiva INDH, acreditada em conformidade

com os Princípios de Paris, se revela de crucial importância para a eficaz proteção e defesa dos direitos humanos no âmbito dos próprios Estados nacionais.

Essas três questões analíticas (singularidade do MP brasileiro, paulatina expansão da legitimidade de atuação dos Ministérios Públicos latino-americanos, crucial necessidade de alinhamento dos MPs com suas INDHs já acreditadas) não têm sido exploradas com a devida atenção, quer na literatura que trata de judicialização da política, quer na que se volta, especificamente, à análise do desenho institucional e desempenho prático das INDHs. Apenas como exemplo, em alguns dos mais exaustivos estudos sobre INDHs na América Latina (Cardenas, 2014, Iráizoz, 2012, Reiff, 2000, 2004) não há uma única referência à concreta (ou potencial) expansão do universo de atribuições dos Ministérios Públicos latino-americanos, nem a consideração de que o escopo de atuação institucional de tais MPs pode estar intrinsecamente relacionado aos principais objetivos das INDHs latino-americanas.

Por outro lado, estudos que tratam de judicialização da política (ou da politização da justiça), concentram-se, em regra, no papel do judiciário, ainda assim por suas Cortes Constitucionais e, muitas vezes, apenas diante do controle abstrato da Constituição. Ocorre que, embora inquestionável a importância do judiciário na promoção e proteção dos direitos humanos, não tem o judiciário, por definição e requisito de imparcialidade, poder de iniciativa, sendo normalmente restrita a legitimação para ações de controle concentrado da Constituição (a grande amplitude de legitimação, na Colômbia e na Costa Rica, por exemplo, não se constitui em regra, na América Latina e em outras partes do mundo). Por conseguinte, imprescindível se torna o escrutínio das instituições que acionam o judiciário (ou por que não o acionam), especialmente em questões relacionadas a direitos humanos de segunda geração, quer no controle abstrato ou concreto de constitucionalidade, quer no plano

local ou no plano nacional, parece ser essencial para uma análise completa das interseções entre Direito e Política na América Latina.

1. INDH latino-americanas em conformidade com os Princípios de Paris e a crescente ampliação do escopo de atuação institucional dos Ministérios Públicos latino-americanos

1.1. Ombudsmen e Comissões de Direitos Humanos latino-americanos em conformidade com os Princípios de Paris

Embora já em 1946, dois anos antes da Declaração Universal, o Conselho Econômico e Social da ONU conclamasse os Estados-membros a estabelecerem grupos ou comitês nacionais “para com eles colaborarem na consolidação do trabalho da Comissão de Direitos Humanos” (ONU, 1946, tradução nossa), foi em 1993, por ocasião da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, que foi aprovada uma resolução estabelecendo critérios para o reconhecimento do status de uma INDH. O conteúdo da resolução (n. 48/134, ONU 1994) tornou-se amplamente conhecido como “Princípios de Paris”, porque formulados por ocasião do 1º Workshop internacional sobre INDHs, ocorrido em Paris, em 1991. No mesmo ano de 1993 foi criado o Comitê de Coordenação Internacional das INDHs (ICC, em inglês), que não apenas fomenta a criação de novas INDHs – sendo responsável pelos processos de acreditação – como promove a rede de cooperação entre as INDHs, a ONU e outras agências internacionais, oferecendo subsídios técnicos para o bom desenvolvimento das atividades das INDHs, articulando formas de apoio material, promovendo eventos de capacitação (um encontro anual e uma conferência bienal) etc.

Os Princípios de Paris, que norteiam o reconhecimento da legitimidade e credibilidade das INDHs, podem ser resumidos em seis requisitos fundamentais: ampla legitimidade das INDHs para a promoção e defesa dos direitos humanos, autonomia em relação ao governo, independência assegurada na Constituição ou em

lei específica, adequado financiamento para suas atividades, adequados poderes de investigação, composição plural, com integrantes da sociedade civil em seus órgãos de deliberação.

Embora muitas instituições nacionais, com características de certa forma semelhantes às propugnadas nos princípios de Paris, tenham surgido bem antes de 1993 (no contexto latino-americano, cita-se, por exemplo, a *Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala*, criada pela constituição guatemalteca em 1985 e regulamentada em 1987), foi a partir da década de 90 que as INDHs passaram a ser criadas em escala exponencial, sob distintos modelos, mas todas com o traço comum da independência e da amplitude de legitimação para a proteção e defesa dos direitos humanos.

Na América Latina, as INDHs atualmente acreditadas pela ONU seguiram, na maioria das vezes, o formato de *Ombudsmen* de direitos humanos, quer com o próprio nome do modelo espanhol que serviu de referência (*Defensor del Pueblo*), quer como *Procuradurías* (casos de Guatemala e El Salvador). Em menor proporção, foram criadas Comissões de Direitos Humanos (inspiradas no próprio Comissariado – hoje Conselho - de Direitos Humanos da ONU), como é o caso do México e de Honduras e, mais recentemente, no formato de *Institutos* (caso do Chile). Todas as INDHs latino-americanas já acreditadas perante a ONU possuem fortes vínculos com o legislativo, ainda que eventualmente integradas à estrutura orgânica de outros órgãos do Estado.

Em 28 de janeiro de 2014, a América Latina contava com 15 INDHs acreditadas pelo ICC da ONU, sendo 14 com status “A” (plena adequação aos Princípios de Paris)² uma única (Honduras), com status “B”, por sua parcial

² Argentina (*Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina*), desde 1999; Bolívia (*Defensor del Pueblo*), desde 1999; Chile (*Instituto Nacional de Derechos Humanos*), desde 2012; Colômbia (*Defensoría del*

adequação aos Princípios de Paris.³ Já o Uruguai, único país hispano-americano ainda sem uma INDH acreditada perante o ICC, iniciou, em 2013, as atividades de sua INDH,⁴ que à semelhança das congêneres chilena e costa-riquenha, foi criado por lei infraconstitucional, mas com atributos potencialmente suficientes para sua plena acreditação junto ao ICC.

A proliferação global das INDHs (conf. Pegram 2010) reflete a visão hoje dominante, no seio dos organismos internacionais, acadêmicos e militantes, de que a eficácia da promoção e proteção dos direitos humanos reside muito mais em ações locais do que em esforços internacionais, razão pela qual os próprios organismos internacionais têm estimulado (às vezes pressionado) a criação e monitoramento das INDHs, de forma a conectá-las a uma rede internacional de cooperação.

O Brasil, após quase 20 anos de tramitação de um projeto de lei, e sob reiteradas cobranças em encontros internacionais,⁵ está prestes a aprovar lei criando sua IDNH (Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH), que procura se ajustar aos Princípios de Paris.⁶ A proposta não segue a inspiração ibérica (quer do *Defensor del Pueblo* espanhol, quer do *Provedor de Justiça* português) e não compartilha um traço comum das INDHs latino-americanas, ainda que não seja uma exigência dos

Pueblo), desde 2001; Costa Rica (*Defensoría de los Habitantes*, desde 1999); El Salvador (*Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*), desde 2006; Equador (*Defensor del Pueblo*, desde 1999); Guatemala (*Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala*), de 1999 a 2013 com status “B” e, a partir de maio de 2013, com status “A”; México (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos*), desde 1999; Nicaragua (*Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, desde 2006), Panamá (*Defensoría del Pueblo de la República de Panamá*, desde 1999); Paraguai (*Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay*), desde 2003; Peru (*Defensoría del Pueblo*), desde 1999; Venezuela (*Defensoría del Pueblo*), desde 2002.

³ Honduras (*Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras*), de 2000 a 2013 com status “A” e, a partir de maio de 2013, com status “B”.

⁴ Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).

⁵ Em 20/12/2012, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou as 8 (oito) recomendações de Estados-partes (integrantes do grupo de trabalho) no sentido da finalização, pelo Brasil, do processo de criação de sua IDNH em plena conformidade com os princípios de Paris (ONU, 2012 a e b).

⁶ Em 26/03/2014, já se encontrava em avançada fase de tramitação o projeto do Senado, substitutivo do projeto de lei n. 4715/1994, havendo pedido de urgência para sua aprovação no marco dos 50 anos de atividade do CDDPH.

Princípios de Paris: a vinculação ao poder legislativo. Surgindo como transformação do atual Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), órgão ligado ao Ministério da Justiça, criado por lei (4319) em 16 de março de 1964, 15 dias antes do golpe militar e que manteve, com percalços, 50 anos de ininterrupta atividade, a IDNH proposta pelo Brasil (CNDH) continuaria vinculada à estrutura do poder executivo, sendo integrada por 20 membros, dez representantes de órgãos do Estado e dez representantes da sociedade civil.⁷

Na seção seguinte, discutiremos até que ponto o peculiar desenho institucional do MP brasileiro tem compensado, até agora, a ausência de uma INDH brasileira.

1.2. O modelo político-institucional do Ministério Público Brasileiro e sua substancial conformidade como uma INDH – para além dos Princípios de Paris

Ao restaurar sua ordem constitucional democrática, em 1988, e nas numerosas reformas constitucionais,⁸ o Brasil, ao contrário de seus vizinhos latino-americanos não criou uma INDH (à semelhança das *Defensorías del Pueblo* ou das Comissões de Direitos Humanos) passível de ser acreditada em conformidade com os Princípios de Paris. A Constituição brasileira de 1988 preferiu reconfigurar o Ministério Público, dotando-o de ampla missão, atribuições e prerrogativas coincidentes com muitas características comumente identificadas em uma INDH, independentemente de sua incompleta conformidade com os Princípios de Paris. A propósito, Morlchetti reconhece que “a Constituição outorgou ao Ministério Público

⁷ Até 25/03/2014 (data do parecer do relator do projeto na Câmara, Deputado Arnaldo Jordy), a composição proposta era a seguinte: a) representantes de órgãos públicos: Secretário Direitos Humanos da Presidência da República, Procurador-Geral da República, dois Deputados Federais, dois Senadores, um representante do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Justiça, da Polícia Federal e da Defensoria Pública da União; b) representantes da sociedade civil: um representante do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça e nove representantes de organizações da sociedade civil “de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos”.

⁸ Em 11/02/2014, a Constituição brasileira recebeu sua 77ª emenda.

funções que em alguns países são tradicionalmente desempenhadas pelas INDHs” (Morlchetti, 2013, 53, tradução nossa). Para Hoffmann e Bentes, “O MP, por sua vez, atua como poderosa vanguarda da transformação judicial e, em matéria de saúde e educação, efetivamente desempenha as funções de ombudsman dos cidadãos” (Hoffmann e Bentes, 2008, 143, tradução nossa).

Certamente pela singularidade de seu desenho institucional, que não se encaixa em tradicionais taxonomias, o Ministério Público brasileiro não é mais um “mistério público” para acadêmicos, no Brasil ou fora dele (conf. Arantes 2002; Coslovsky 2011; Hudson 2010; Kerche 2007, 2009; Lopes 2000; McAllister 2008, 2009; Sadek 2003; Silva 2001).⁹ A configuração institucional do MP tem atraído a atenção de um grupo de cientistas políticos, no crescente subcampo da política judicial comparada, os quais têm situado o Ministério Público brasileiro nas fronteiras entre o Direito e a Política, entre o Estado e a Sociedade. Para Arantes, “o MP, um dos principais agentes da judicialização da política, tem utilizado seu alto grau de independência para frequentemente processar políticos e governos em casos que versam desde improbidade administrativa a tentativas de induzir administradores a implementar políticas públicas nas áreas de saúde, educação etc.” (Arantes, 2005, 248, tradução nossa). Sadek, identificando no desenho institucional do MP brasileiro um exemplo do que Guillermo O’Donnell denomina de “controle horizontal” (Sadek, 2003, 206), afirma que “de um ponto de vista institucional, as mudanças nas prerrogativas e no papel do Ministério Público constituem a mais significativa reforma operada na Constituição Federal de 1988; nenhuma outra

⁹ Autores de língua inglesa (Hudson 2010; McAllister 2008, 2009; Taylor 2008) preferem não traduzir o termo “Ministério Público”. Taylor justifica preferir usar o termo “Ministério Público”, “rather than the awkward translation Public Ministry, to highlight the distinctive nature of the Brazilian prosecutorial service” (Taylor 2008, 73).

instituição passou por tão profunda reforma ou expansão de responsabilidades” (Sadek, 2003, 207, tradução nossa).

O MP brasileiro não pode ser considerado *apenas* como uma Promotoria, um *Ombudsman*, um braço do sistema de justiça ou uma agência regulatória independente. O MP brasileiro desempenha muitas das funções que são normalmente atribuídas a tais instituições e agências, assim como muitas outras estabelecidas na Constituição brasileira e subsequente legislação, com potencialmente profundas consequências sociais e políticas. A constituição brasileira, promulgada em 1988, após o fim de uma ditadura militar, define o Ministério Público como “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” (artigo 127). Além das clássicas atribuições no processo penal, como a de promover, privativamente, a ação penal pública (artigo 129, I da Constituição), o texto constitucional destaca, entre outras funções do MP brasileiro, “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (artigo 129, II da Constituição). Por isso, o Ministério Público pode processar o Estado, suas agências e autoridades, para que políticas públicas sejam implementadas (ou por falhas no controle de atividades de agentes não governamentais) em campos tão abrangentes como meio-ambiente, saúde, educação, segurança, proteção e promoção de crianças e adolescentes, assistência a idosos ou pessoas com deficiência, urbanismo e habitação, interesses de consumidores, de povos indígenas, etc. Além disso, o Ministério Público brasileiro é uma das principais instituições responsáveis por controlar o adequado uso dos recursos públicos, o devido processo eleitoral, a prevenção e persecução de violações

a direitos humanos, bem como pelo controle externo da atividades da polícia, *inter alia*.

Tratando-se de uma instituição nacional, que opera numa república federativa, tanto o Ministério Público da União quanto os Ministérios Públicos dos estados têm sua detalhada estrutura de funcionamento tratada numa única lei orgânica nacional - lei 8625/93 - com princípios gerais aplicáveis a todo o Ministério Público brasileiro, embora *cada* ramo do Ministério Público tenha sua própria lei orgânica: uma federal (a lei complementar n. 75/93) e uma lei orgânica para cada Ministério Público estadual. Isso significa que os membros dos MPs, da União e dos estados, atuam com atribuições complementares (e não em relação hierárquica), ou seja, membros dos Ministérios Públicos estaduais não são subordinados a membros do Ministério Público da União. Com efeito, nenhum membro do Ministério Público é funcionalmente subordinado a nenhum outro membro do Ministério Público ou mesmo ao Procurador Geral (dos Estados ou da União).

As competências institucionais dos membros do MP brasileiro são distribuídas de acordo com princípios nacionais, três dos quais expressamente referidos na Constituição (artigo 127, parágrafo primeiro): “unidade”, “indivisibilidade” e “independência funcional”. Numa representação figurativa, uma vez usada numa conferência por um cientista político *expert* no Ministério Público Brasileiro, este foi comparado a um “exército inteiramente composto de generais”, o que certamente traz especiais desafios para uma performance institucional integrada, uma das razões pelas quais o MP brasileiro tem investido em metodologias de planejamento estratégico (vide Hudson, 2010, 300).

O Procurador-Geral da República tem prerrogativas e deveres especiais, notadamente a legitimidade (assim como outros entes fora do MP) para ajuizar, no plano federal, ações de controle da constitucionalidade, embora, *em tese*, qualquer causa, estadual ou federal, possa chegar à cúpula do sistema judiciário brasileiro, ou pela via recursal ou pelo uso de uma vasta gama de instrumentos constitucionais e infraconstitucionais, no âmbito de um duplo (e complexo) sistema de controle da constitucionalidade, abstrato e concreto, muitos dos quais didaticamente descritos por Kapiszwesky (2011a).

Membros do Ministério Público brasileiro são selecionados por meio de intensamente competitivos concursos públicos e adquirem vitaliciedade após dois anos de período probatório. Suas garantias e remuneração equivalem às atribuídas aos membros do Judiciário. Ademais, todos os cargos e funções institucionais no MP brasileiro (incluindo o cargo de Procurador-Geral) são ocupados por promotores e procuradores de carreira, nos níveis federal ou estadual. Ou seja, ao contrário de muitos países, o Procurador-Geral, embora escolhido pelo chefe do executivo (no caso dos Procuradores-Gerais de Justiça dos estados, a partir de uma lista tríplice fruto de uma eleição interna, na qual qualquer membro do MP tem direito a voto), deverá, necessariamente, ser membro de carreira do MP.

No que tange a controles de atuação (*accountability*), o Ministério Público brasileiro (como todas as instituições públicas) sujeita-se ao controle financeiro do Tribunal de Contas (corte administrativa independente, funcionalmente ligada ao legislativo) e é supervisionado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O CNMP é um colegiado de 14 membros, aí incluídos representantes de vários ramos do MP, dos tribunais superiores, advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil, cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Com

exceção do Procurador-Geral da República, membro nato do Conselho e seu presidente, todos os outros membros têm sua aprovação aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos. Criado em 2004, com a Emenda Constitucional 45 (que também criou o Conselho Nacional de Justiça – CNJ), o CNMP não pode interferir na autonomia e independência dos membros do MP e, afora seu papel de supervisão administrativa e disciplinar, coordena o planejamento e a integração do MP nacionalmente.

1.3. O gradual redesenho institucional dos Ministérios Públicos na América latina – para além do processo penal e mais próximos de INDHs

Importante observar (e muitos analistas não se têm dado conta disso) que, independentemente das nomenclaturas que eventualmente recebam, instituições com perfil político-jurídico semelhante ao Ministério Público Brasileiro (que, desde 1988, ampliou seus horizontes de atuação institucional para muito além das tradicionais funções de persecução penal) vêm sendo paulatinamente construídas, pouco a pouco, em diversos países latino-americanos, geralmente por ocasião de suas reformas constitucionais. Citemos alguns exemplos.

A reforma constitucional argentina de 1994, sem prejuízo da consagração do *Defensor del Pueblo* (artigo 86 da constituição argentina) – INDH acreditada pelo ICC da ONU como em conformidade com os Princípios de Paris – deu um novo desenho institucional ao Ministério Público argentino, que passou a ser bifronte, composto de um *Ministerio Público Fiscal* (com atribuições que ultrapassam a atuação meramente penal) e um *Ministerio Público de la Defensa* (com atribuições que ultrapassam o tradicional papel dos Defensores Públicos). Ambas os setores do MP argentino são considerados independentes de governos, guardando entre si recíproco e complementar suporte institucional para a promoção e defesa dos direitos humanos.

A constituição colombiana de 1991 consagrou peculiar modelo institucional em que o *Defensor del Pueblo* (titular de INDH também acreditada perante o ICC da ONU como em conformidade com os Princípios de Paris), embora indicado pelo legislativo, a partir de uma lista tríplice encaminhada pelo executivo, integra o *Ministerio Público* (artigo 118 da Constituição venezuelana de 1999) e exerce suas funções “bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación” (artigo 218 da Constituição colombiana). Tal desenho institucional, à primeira vista, parece reduzir a independência e autonomia do *Defensor del Pueblo* colombiano. No entanto, Iráizoz, baseando-se em outros dois analistas, afirma que tal desenho institucional não tem importado, na prática, em subordinação hierárquica ou funcional da *Defensoría del Pueblo* colombiana, que tem mantido sua autonomia administrativa e funcional e sua independência (Iráizoz, 2012, 65).

Na constituição salvadorenha (artigo 191), o *Ministerio Público* é integrado pela *Fiscalía General de la República* (com algumas funções mais clássicas de Promotorias, no campo penal), pela *Procuraduría General de la Republica* (com funções, grosso modo, parecidas com as atribuídas ao *Ministério Público de la Defensa* argentino) e pela *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, esta última uma INDH acreditada perante o ICC da ONU como em conformidade com os Princípios de Paris. Portanto, e aqui em aspectos que lembram o modelo constitucional colombiano, a INDH salvadorenha é também parte do *Ministerio Público* de El Salvador.

Na conformação constitucional venezuelana de 1999 (artigo 273), o *Ministerio Público* vincula-se a um quarto poder (*Poder Ciudadano*), juntamente com a *Defensoría del Pueblo* (INDH acreditada como em conformidade com os princípios de Paris) e o *Controlador General de la República*.

Na Constituição boliviana de 2009, a *Defensoría del Pueblo* (INDH acreditada por sua conformidade com os princípios de Paris) situa-se, ao lado do *Ministerio Público*, como órgão encarregado da “função de defesa da sociedade”, enquanto outros órgãos se encarregam das funções de “controle do Estado” (*Controladora General*) e de “defesa do Estado” (*Procuraduría General*). De modo similar à configuração constitucional venezuelana, as “funções de controle do Estado” são listadas, na constituição boliviana, em capítulos separados dos poderes legislativo, executivo e judiciário e eleitoral, de modo a simbolizar independência.

Na Constituição da Guatemala, embora o *Ministerio Público*, propriamente dito, tenha perfil institucional clássico (quase que exclusivamente voltado à atuação em matéria penal – artigo 251 da Constituição guatemalteca), é a *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* (INDH acreditada em conformidade com os Princípios de Paris) quem, para além das atribuições tradicionais de *Ombudsman* de Direitos Humanos, possui plena legitimação processual para a promoção e defesa de direitos humanos (artigo 275 da Constituição guatemalteca). Portanto, a despeito da nomenclatura, é a *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* – e não o *Ministerio Público* guatemalteco – a instituição mais afinada com o gradualmente renovado perfil institucional dos Ministérios Públicos na América Latina.

Dos 17 países latino-americanos aqui considerados¹⁰, apenas a Constituição do Chile contém disposições que parecem circunscrever a atuação do Ministério Público chileno exclusivamente a questões tradicionais de persecução penal. Oportuno o registro de que o Ministério Público chileno fora extinto em 1927, somente vindo a ser recriado com a reforma constitucional de 1997, setenta anos depois (Duce, 2011). Nas constituições dos demais países, ainda que não haja tão

¹⁰ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

expressa amplitude de atuação do Ministério Público (como nos modelos argentino e brasileiro, por exemplo), constam cláusulas de atuação geral, do tipo “em defesa dos interesses da sociedade”. Em alguns casos, como na constituição do Equador (artigo 194) e do México (artigo 102-A), embora expressamente atribuam ao Ministério Público tradicionais funções no âmbito do processo penal, ressalvam, respectivamente, “e cumprirá com as demais atribuições estabelecidas na lei” e “intervirá em todos os assuntos que a lei determine”, cláusulas que permitiriam eventual ampliação de atribuições do Ministério Público nas leis orgânicas infraconstitucionais.

A constituição do Uruguai não dedica um capítulo ou uma seção a seu Ministério Público (somente o menciona quando se refere a cargos que membros do MP uruguaio podem exercer no judiciário). Regido pelo decreto-lei n 15365/1982, o MP uruguaio encontra-se, surpreendentemente, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e seus membros podem desempenhar funções de consultoria e assessoramento ao executivo e ao judiciário (artigo 1º do decreto-lei n .15365/1982). Não obstante, tramita no parlamento uruguaio projeto de lei para reconfiguração do MP uruguaio (Proyecto, 2013).

Exceções à parte, testemunha-se não apenas a expansão das INDHs latino-americanas acreditadas de acordo com os Princípios de Paris, como também diversas configurações constitucionais latino-americanas redigidas de modo a deixar alguma margem para eventual expansão das atribuições dos MPs ou, em alguns casos (Colômbia e El Salvador) posicionando as INDHs sob a própria estrutura do MP. Ademais, quase todos os MPs latino-americanos possuem status constitucional (exceções são Honduras, Uruguai e Costa Rica, apenas regidos por leis orgânicas), todos com cláusulas, constitucionais e/ou legais, estipulando sua independência,

autonomia e estabilidade dos mandatos de seus Procuradores-Gerais, ainda que, em alguns casos, permaneçam hierarquizados ou ligados ao judiciário ou ao executivo.

2. Justiça, política e direitos humanos para além do Judiciário e de suas Cortes Supremas: a natureza singular do Ministério Público brasileiro como fator complicador em contemporâneas análises de “judicialização da política”

Despertar a atenção para a importância do Ministério Público brasileiro (e, gradativamente, de outros MPs latino-americanos) como elemento importante nos processos de “judicialização da política” – indissociavelmente relacionados à proteção e promoção de direitos humanos, notadamente os de natureza social e econômica - tem o condão de ampliar os horizontes teóricos da Ciência Política e do Direito Constitucional, cujas análises geralmente estão centradas no papel do judiciário e nas decisões de suas cortes supremas. Nesse sentido, um exercício acadêmico útil é o de examinar o modelo institucional do Ministério Público brasileiro na proteção e defesa dos direitos humanos, com foco na criação, modificação ou implementação de políticas, à luz de um referencial teórico que tome como *corpus* analítico a específica realidade do sistema de justiça brasileiro, mas que almeje conclusões científicas generalizáveis. Daí a ideia – a ser desenvolvida na presente seção - de tecer algumas considerações sobre a obra de Taylor, *Judging Policy – Courts and Policy reform in Democratic Brazil* (Taylor, 2008), sobre mecanismos estratégicos utilizados pelas cortes brasileiras em situações de judicialização da política, testando algumas de suas conclusões à luz do singular desenho institucional e da dinâmica operacional do MP brasileiro.

Em primeiro lugar, é de se observar que o híbrido modelo brasileiro de controle da constitucionalidade (por ação ou por omissão dos agentes públicos) permite tanto o controle abstrato, concentrado, exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no plano federal, quanto o controle concreto, difuso, exercido por

qualquer juiz federal ou estadual. Destarte, políticas públicas – implementadas (ou não) nos níveis federal, estadual ou municipal– podem ser examinadas por *qualquer* juiz federal ou estadual por provocação de qualquer membro do MP, estadual ou federal. Tais casos podem eventualmente ascender ao STF, num controle de constitucionalidade de baixo para cima (conforme Kapiszweski, 2011 a. loc. 4633). Portanto, o controle abstrato de constitucionalidade, perante cortes superiores representa apenas uma (a rigor minoritária, a despeito de sua alta visibilidade) arena de controle constitucional das políticas públicas.

No Brasil, uma miríade de questões relacionadas a políticas públicas são levadas às considerações dos tribunais em múltiplas e diversificadas arenas, em instâncias inferiores, por meio de ações civis públicas (ACPs), amplamente utilizadas pelo Ministério Público Brasileiro (Arantes, 2002; Kerche, 2007; Mueller, 2010; Hoffmann e Bentes, 2008), embora outros “agentes” (inclusive organizações não governamentais) também possuam legitimação processual para o ajuizamento de ACPs. Logo, apesar do específico escopo da análise de Taylor, trabalhos analíticos que se proponham a formular conclusões gerais sobre a dinâmica dos pontos de partida do “jogo judicial”, no que concerne a discussões de políticas públicas, não pode ignorar o papel centrais de instituições como o MP brasileiro em “ativar” e “jogar” esse jogo, nas instâncias iniciais e nos tribunais de 2^o instância.

Taylor se concentrou no uso de “ADINs” (ação direta de inconstitucionalidade), um instrumento processual para controle concentrado de constitucionalidade que, no âmbito do Ministério Público brasileiro, apenas um único agente (o Procurador Geral da República) pode iniciar, ainda que os demais Procuradores-Gerais possam submeter qualquer hipótese de inconstitucionalidade à discricionária consideração do Procurador Geral da República, para que este examine

a possibilidade de ingresso de uma ADIN. Portanto, se a análise de Taylor tivesse considerado o extenso uso de “ACPs” por milhares de integrantes do Ministério Público brasileiro, ou ao menos as ACPs que alcançam as cortes superiores (STF – Supremo Tribunal Federal – e STJ – Superior Tribunal de Justiça), a análise poderia ter incorporado premissas analíticas ainda mais inspiradoras, no que tange à dinâmica de acionamento do judiciário, especialmente em temas relacionados a direitos sociais, políticos e econômicos.

Os tribunais superiores brasileiros (STF e STJ) têm assumido posição cada vez mais ousada em apoiar ACPs ajuizadas pelo Ministério Público, que procuram obrigar o executivo a implementar direitos sociais em áreas tão diversas quanto segurança pública,¹¹ saúde pública,¹² educação¹³, habitação¹⁴, urbanismo¹⁵, meio

¹¹ STF – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 367432 – Ministério Público do Estado do Paraná v. Estado do Paraná. 20/04/2010.

¹² STF – Recurso Extraordinário n. 581352 – Ministério Público do Amazonas v. Estado do Amazonas. 29/10/2013; STF – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 734487 – Ministério Público do Paraná v. Estado do Paraná. 03/08/2010; STF – Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 47 – Ministério Público do Estado de Pernambuco e Ministério Público Federal v. Município de Petrolina e União. 17/03/2010.; STJ – Recurso Especial n. 1041197-MS. Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul v. Estado do Mato Grosso do Sul. 25/09/2009; STJ – Recurso Especial. N. 783185-RJ. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro v. Estado do Rio de Janeiro. 24/04/2007 STJ – Recurso Especial n. 577836-SC. Ministério Público do Estado de Santa Catarina v. Estado de Santa Catarina. 21/10/2010.

¹³ STF – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 809018 – Estado de Santa Catarina v. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. 25/09/2012; STF – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 603575- Ministério Público do Estado de Santa Catarina v. Estado de Santa Catarina. 20/04/2010; STF - Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 594018 – Ministério Público do Rio de Janeiro v. Estado do Rio de Janeiro. 23/06/2009; Recurso Especial n. 510598/SP – Ministério Público do Estado de São Paulo v. Município de Santo André. 15/03/2007; STJ – Recurso Especial n. 753.565/MSP – Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul v. Estado do Mato Grosso do Sul. 27/03/2007; STJ – Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 485.969-SP. Ministério Público do Estado de São Paulo v. Município de São Bernardo do Campo. 23/08/August 23/2006; STF – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 664053 – Ministério Público do Estado de Rondônia v. Estado de Rondônia. 03/03/2009; STJ – Recurso Especial n. 736524-SP. Ministério Público do Estado de São Paulo v. Município de São Paulo. 21/03/2006; STJ – Recurso Especial n. 718203 SP. Ministério Público do Estado de São Paulo v. Município de Santo André. 06/12/2005.

¹⁴ STF – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 634643 – Município do Rio de Janeiro v. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 26/06/2012.

¹⁵ STJ – Recurso Especial n. 1156209. Ministério Público do Estado de São Paulo v. Herivelto Maraia and Sonia Maria Furlan. 18/08/2010.

ambiente¹⁶, entre tantas outras.¹⁷ Por exemplo, num *leading case*,¹⁸ concorrentemente ajuizado pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco, o Plenário do STF rejeitou pedido, formulado pelo Estado de Pernambuco, de suspensão de liminar concedida por juiz federal da cidade de Petrolina, Pernambuco, ordenando a pronta regularização de serviços médicos num hospital público local. Na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes afirmou que, devido ao grande número de pedidos de suspensão de liminar ajuizado pelos chefes de executivos de vários entes governamentais, com complexos argumentos concernentes a possíveis danos à economia e às políticas públicas em matéria de saúde, realizaria uma audiência pública sobre o tema, que ocorreu nas dependências do STF. Na ocasião, membros do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da União, do Estado e do Município envolvidos, diversas autoridades da área de saúde, acadêmicos, líderes de entidades e organizações da sociedade civil, tiveram a oportunidade de livremente expressar suas visões e opiniões acerca da “judicialização da saúde pública”, tema da mais alta controvérsia no cenário jurídico global, como nos informa Young e Lamaitre (2013). Ao final, a decisão do STF, em erudito acórdão, que sintetiza o principal debate constitucional a respeito da judicialização da política, acabou sendo favorável ao pleito do MP.

Oportuno citar Veríssimo (2008), que descreve a postura da Suprema Corte brasileira como “ativismo judicial à brasileira”, observando que a peculiar cultura

¹⁶ STF – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 417408 – Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE v. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 20/03/2012; STF – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 593676 – Município de Porto Alegre v. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. 28/02/2012; STF – Agravo de Instrumento n. 708667. Município de São Paulo v. Ministério Público do Estado de São Paulo. 28/02/2012.

¹⁷ Para uma análise mais abrangente dos casos julgados pelo STF envolvendo direitos fundamentais, ver Vieira (2006) e Hoffmann e Bentes (2008).

¹⁸ STF – Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 47 – Ministério Público do Estado de Pernambuco e Ministério Público Federal v. Município de Petrolina e União. 17/03/2010.

institucional do judiciário brasileiro tem feito o STF, de modo frequente, “aderir” aos precedentes das cortes inferiores (e não o contrário), a despeito de recentes reformas constitucionais - como a introdução das “súmulas vinculantes” - que almejavam exatamente o contrário. No entanto, Veríssimo não considera esse enfoque necessariamente ruim (por mais peculiar que pareça, no âmbito da política judicial comparada), ao menos como um passo inicial antes da consolidação final do entendimento do STF sobre o tema (Veríssimo, 2008, 427).

Portanto, estudos de política judicial comparada, voltados a analisar como o judiciário de um dado país se mostra politicamente engajado em assegurar direitos sociais, têm o potencial de obter valiosos *insights* e grande amplitude analítica se fizerem uso de um enfoque bidirecional, incluindo não apenas a politização “de cima para baixo” (das Cortes Supremas às instâncias inferiores), mas também a politização “de baixo para cima”. No caso brasileiro, uma análise “de baixo para cima” do papel dos tribunais superiores no asseguramento de direitos sociais revela a proeminência do Ministério Público brasileiro como uma instituição nacional, culturalmente homogênea, que opera como importante catalizador da descentralizada politização do judiciário.

Um segunda e importante consideração, que guarda relação com o modelo teórico de Taylor, é que o Ministério Público brasileiro nem sempre *precisa* ou *deseja* acionar o judiciário para contestar ou implementar políticas públicas. A constituição e as leis asseguraram ao MP brasileiro importantes prerrogativas para firmar acordos extrajudiciais (termos de ajustamento de condutas – os chamados “TACs”), dando ao violador de direitos (quer se trate de agentes estatais ou não) em amplas áreas de interesse coletivo e difuso (direitos sociais, econômicos e culturais) a possibilidade de imediata ou condicional *compliance*, excluindo o caso de uma

disputa judicial. Com efeito, por meio das “TACs”, o MP brasileiro pode alcançar *compliance* mais rapidamente (em muitos casos) do que quando o judiciário é acionado pelo MP. Natural, portanto, que o MP tenda a preferir TACs bem-sucedidos ao ajuizamento de ACPs, de consequências imprevisíveis.

Mecanismos conciliatórios disponíveis ao MP brasileiro oferecem ao violador de direitos (incluindo autoridades governamentais) uma análise de custo-benefício, comparando o imediato ajustamento de sua conduta (*compliance*) com um demorado e dispendioso (tanto em termos econômicos quanto em termos políticos) litígio judicial. Especialmente quando o perpetrador detém mandato político, uma pendência judicial pode ter efeitos desastrosos para o acusado, favorecendo o ajuste extrajudicial. Como notam Hoffmann e Bentes, “há inúmeras situações nas quais o MP de fato age como parceiro das autoridades públicas, e estas tendem a encarar tais situações como de indevida intervenção, mas frequentemente ainda preferem o acordo a enfrentar ações judiciais” (2008, 135, tradução nossa).

Audiências públicas com grupos sociais, organizados ou não, também são prática comum entre membros do MP brasileiro. Tais audiências públicas ou são realizadas em caráter geral, como oportunidade de ouvir reclamos sociais, ou tratam de temas específicos, de interesse coletivo, normalmente atrelados à cobrança da efetivação de políticas públicas. Para tais audiências públicas são convidadas autoridades públicas para uma discussão aberta sobre alternativas (e dificuldades) para enfrentar o problema, sendo comum que dessa discussão resultem acordos e compromissos. Por isso, o MP tem procurado aperfeiçoar o monitoramento de indicadores socioeconômicos para uma mais proficiente e proativa intervenção no acompanhamento da implementação de políticas públicas.

Portanto, se o Ministério Público brasileiro pode influenciar a política (especialmente no que tange a direitos sociais e econômicos) mesmo quando não aciona o judiciário, um simples levantamento de casos judicializados evidencia apenas uma parte da história, no que tange à judicialização da política (ou à politização do judiciário) no Brasil. O MP brasileiro frequentemente “joga” (e atinge, com eficácia, seus objetivos institucionais) no âmbito de sua própria arena de atribuições institucionais, ao invés de sempre se utilizar da congestionada, morosa e custosa arena judicial.

Essas considerações sobre a moldura institucional e cultural do Ministério Público brasileiro realçam o alinhamento, constitucionalmente construído, entre o MP brasileiro e a sociedade: o MP, com confiança delegada pela sociedade e por ela empoderado, tem que defender os melhores interesses da sociedade, para que a sociedade possa defender o “seu” MP. Caso contrário, o poder, a autonomia, a independência *de facto* do MP não têm condições de subsistir, até pelas investidas e represálias que agentes políticos e econômicos frequentemente articulam para enfraquecer a atuação do MP brasileiro.

Nessa linha argumentativa, vale o registro do recente episódio envolvendo uma proposta de emenda constitucional (“PEC 37”), que pretendia retirar do MP brasileiro poderes de investigação em casos criminais, outorgando tal atividade, exclusivamente, à polícia. Diante de reais perspectivas de a emenda ser aprovada pelo Congresso, o MP brasileiro, contando com respaldo da mídia, desenvolveu bem articulada campanha de comunicação, esclarecendo a população brasileira sobre a matéria, promovendo debates, e buscando apoios importante nos próprios movimentos sociais, não raro parceiros do MP na defesa de seus interesses sociais em diversas áreas. Tendo ampliado o debate sobre a “PEC 37”, a rejeição da proposta

acabou sendo incluída na pauta de reivindicações das grandes manifestações populares que varreram o Brasil em junho de 2013. Receosos da impopularidade da medida (até pelo ampliado conhecimento da matéria pela sociedade em geral) os congressistas mudaram radicalmente de ideia e a PEC-37 foi rejeitada pelo Congresso Nacional, por 430 votos contra apenas 9. À época, um dos mais importantes jornais do país destacava como manchete “Após pressão popular, PEC 37 é derrubada no Congresso” (Após pressão, 2013).

Esse necessário alinhamento entre o MP e a sociedade – tão crucial para a própria sobrevivência do radical desenho institucional do MP brasileiro – tem levado autores a identificar o Ministério Público brasileiro como exemplo de “democracia associativa” (Lopes (2000), como um “agente político da lei” (Arantes, 2002, 148), como um *locus* de “regulação relacional” (Coslovsky, 2011) ou como exemplo de “profissionalismo democrático” (Hudson, 2010). Como expressa Arantes, “embora seja um órgão do Estado, não sujeito a controle político ou eleitoral, o MP se considera como um legítimo representante da sociedade e tem se tornado conhecido por seu ‘voluntarismo político’ (Arantes, 2002), liderando a defesa de direitos difusos e coletivos e lutando contra a corrupção política”(Arantes, 2005, 231, tradução nossa)

Evidentemente, as ações (e omissões) do Ministério Público brasileiro não estão imunes a críticas. O MP tem sido especialmente cobrado por uma atuação menos proativa em assegurar a proteção de direitos de acusados no processo penal, em preservar direitos humanos de pessoas presas, enfrentar sistemáticos abusos da polícia, aspectos em que o MP brasileiro (apesar de seus esforços) tem ainda um longo caminho a trilhar, com realizações mais modestas do que suas ações de proteção e defesa dos direitos sociais e econômicos à população em geral. Mesmo

assim, Kapiszewski sintetiza as análises críticas normalmente dirigidas ao MP para acrescentar que “entretanto, não há consenso absoluto sobre quão eficaz tem sido o MP” (Kapiszewski, 2011a, pos. 5272, tradução nossa), realçando, por exemplo, as diferentes visões de Arantes (2002) e Kerche (2007).

A associação dos MPs com outras instituições estatais imbuídas da promoção e defesa dos direitos humanos (principalmente as Defensorias Públicas)¹⁹ também se revela fundamental. Com efeito, as Defensorias Públicas têm uma missão institucional que as tornam homólogos ideais para o híbrido papel do Ministério Público no processo penal, preenchendo inegáveis lacunas da atuação institucional do MP ao proteger direitos humanos em temas relacionados à prática de crimes, sua persecução e execução da pena. Esse é um dos méritos da reforma constitucional argentina, que estabeleceu um alinhamento estrutural entre promotores e defensores públicos, como vimos acima. No caso brasileiro, em que o desenho constitucional foi especialmente generoso com o Ministério Público, os Defensores Públicos, em discutível estratégia de fortalecimento institucional, têm sido seduzidos pelo continuado prestígio social adquirido pelo Ministério Público na proteção de direitos coletivos. Como consequência, obtiveram (com a aprovação da lei complementar n. 132/2009) ampla reforma de sua lei orgânica, ampliando a legitimação dos Defensores para a promoção e proteção de direitos sociais, o que representa uma sobreposição de atribuições com o MP. Discute-se se, num país com uma demanda enorme (e não atendida) de acesso à justiça por pessoas pobres, especialmente quando submetidos ao sistema penal, pode ser considerado um luxo que recursos e energias da Defensoria Pública sejam empregados para “disputar”

¹⁹ Instituição primacialmente encarregada de fornecer assistência jurídica aos necessitados, não devendo ser confundida, apesar da semelhança dos nomes, com as *Defensorías del Pueblo* latino-americanas, ombudsmen de direitos humanos.

com o Ministério Público a defesa e a promoção de direitos sociais. Seria mais razoável que ambas as instituições trabalhassem em complementar sinergia, com a Defensoria Pública mais preocupada com os aspectos de proteção e promoção de direitos humanos em áreas em que o MP tem se mostrado *menos* eficiente (e não o contrário).

3. O melhor de dois mundos: a crucial importância de um alinhamento estratégico entre INDHs e MPs na América Latina

Examinar a inovadora configuração constitucional do Ministério Público brasileiro (como se fosse uma INDH diferenciada), a sutil mas continuada tendência dos Ministérios Públicos latino-americanos de expandirem o escopo de suas atribuições, e a necessária interação que o MP deve estabelecer com a sociedade civil e outros órgãos, para bem proteger e promover direitos humanos, não há de tão despertar valiosos *insights* apenas para analistas de Política judicial comparada, Direito Constitucional, Direito e Sociedade. Pode inspirar ações e estratégias para os próprios ativistas de direitos humanos. Nesse sentido, talvez o mais importante aspecto seja reconhecer que, enquanto as INDHs que se conformam aos Princípios de Paris têm feito extenso (e bem sucedido) uso da estratégia de “*apontar e constranger*” (de Beco, 2013, 17), estando particularmente aptas a proteger e promover direitos civis, o crescente alargamento das hipóteses de judicialização de direitos econômicos, sociais e culturais, torna especialmente oportuno o fortalecimento de instituições independentes, particularmente aquelas aptas a operar *no âmbito do sistema de justiça*.

Em harmonia com essa visão, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em sua 51ª reunião, ocorrida em 01/12/98, expediu dois “comentários gerais” para orientar a implementação da Convenção sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tais comentários ainda se revelam essenciais para a

discussão, desenvolvida ao longo deste trabalho, acerca da complementar missão das INDHs e dos MPs na América Latina.

No *Comentário Geral* n. 10 (“O papel das INDHs na proteção de direitos econômicos, sociais e culturais”), após registrar a baixa prioridade que as INDHs vinham dando à proteção e promoção de direitos econômicos, sociais e culturais, são listados sete tipos de ações de conscientização “tanto no âmbito da população em geral quanto entre grupos específicos, como o serviço público, o *judiciário*, o setor privado e o movimento sindical” (ONU, 1998b, 2, tradução e grifo nossos).

No *Comentário Geral* n. 9 (“A aplicação doméstica da Convenção”), reafirma-se não existir qualquer direito econômico, social ou cultural listado na convenção que não tenha *mínimo potencial de judicialização*. O documento salientou que, embora o direito a um instrumento jurídico eficaz não possa ser interpretado, sempre, como a requerer uma medida judicial em questões relacionadas a direitos econômicos, sociais e culturais, o *acionamento do judiciário* deve ser feito sempre que necessário (ONU, 1998 a, 4). Em suporte a tais assertivas, o documento cita o princípio da boa-fé dos tratados (artigo 27 da Convenção de Veneza sobre direito dos tratados) e o artigo 8º da Declaração universal dos Direitos Humanos, segundo o qual “toda pessoa tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei”.

Portanto, se a proteção e promoção dos direitos humanos depende, cada vez mais, *não apenas de ação política* (que as tradicionais INDHs têm realizado de forma competente), *mas também do acionamento do aparato judicial*, em diferentes níveis, com diferentes instrumentos jurídicos, o papel de instituições como os Ministérios Públicos da América Latina, com seu perfil institucional de independência, sua

vinculação ao sistema de justiça e seu cada vez mais amplo escopo de atribuições, parece adquirir importância fundamental. Isso reforça a decisiva necessidade da recíproca cooperação entre as instituições estatais independentes e, embora essa cooperação possa (e deva) ser feita independentemente dos Princípios de Paris, é chegada a hora de se reabrir a discussão sobre os próprios princípios de Paris. Tais princípios precisam tratar, de modo mais atual e preciso, as INDHs “semijurisdicionais” (“*quasi-jurisdictional*”, na linguagem do documento da ONU), levando em consideração novos e importantes desenhos institucionais que têm surgido nas últimas décadas, que ou não existiam ou não se encontravam em plena operação no momento em que os Princípios de Paris foram enunciados. Afinal, embora tais “neo INDHs”, devido a seu perfil institucional (e como salvaguarda de sua própria independência) não possam atender a todos os requisitos dos Princípios de Paris (notadamente uma composição com uma “pluralista representação das forças sociais”), servem como importantes “pontes” entre o Estado e a Sociedade, na proteção e promoção local dos direitos humanos. Não obstante, é também oportuno discutir a legitimidade dessa reivindicação de maior visibilidade de INDHs “semijurisdicionais”, como o emergente “neo MP” da América Latina, considerando a realidade dos sistemas jurídicos latino-americanos, o que faremos abaixo.

É inegável a existência de uma já significativa literatura sobre os sistemas de justiça latino-americanos. Por um lado, encontramos textos salientando o renovado papel que os sistemas jurídicos pós-transicionais latino-americanos têm desempenhado, com maior engajamento na proteção e promoção de direitos fundamentais individuais e coletivos. Aqui são frequentes as referências às cortes constitucionais da Colômbia e da Costa Rica (Yepes, 2007, Wilson, 2011). Por outro lado, há trabalhos que realçam a morosidade e a ineficiência dos sistemas de justiça

latino-americanos em lidar com temas crônicos, como a brutalidade das forças policiais ou a indignidade dos sistemas prisionais (veja, por exemplo, Brinks, 2008, sobre Argentina, Brasil e Uruguai). Outros trabalhos exploram o comprometimento político de sistemas de justiça latino-americanos (e.g. Rodríguez-Raga, 2011, sobre a Colômbia; Brinks, 2011, Kapiszwesiki 2011a, 2011b, sobre o Brasil; Hilbink, 2007, sobre o Chile). Temos ainda estudos menos controvertidos (porque baseados em fatos históricos) que se voltam não sobre como o sistema judicial latino-americano opera, mas para o contexto político no qual opera. Helme e Staton (2011) rememora uma lista de intervenções políticas no regular funcionamento do judiciário latino-americano, ocorridas nos últimos vinte anos: juízes da Corte Suprema argentina sendo cooptados por Menen, a dissolução da Suprema Corte peruana, por Fujimori, o *impeachment* de juízes no Equador, no governo do presidente Gutierrez, as intervenções de Hugo Chavez na Suprema Corte venezuelana, as intervenções de Evo Morales na Suprema Corte boliviana (Helme e Staton, 2011, pos. 8606). Nas palavras de Helme e Ríos-Figueroa, “nunca houvera tanto interessante acadêmico sobre como as cortes latino-americanas funcionam ou por que fracassam em funcionar como deveriam” (Helmke e Ríos-Figueroa, 2011, 198, tradução nossa).

Nesse contexto, de inconsistente performance dos sistemas de justiça latino-americanos e de grandes desafios políticos para se assegurar independência *de facto*, reivindicar (como temos feito aqui) maior reconhecimento da crescente proeminência de instituições como o Ministério Público (em sua versão brasileira ou em sua paulatina reconfiguração latino-americana), na proteção e promoção de direitos humanos, pode parecer ingênuo. Poder-se-ia contra-argumentar que os problemas e desafios das instituições que operam no âmbito dos sistemas de justiça latino-americanos poderiam reforçar a necessidade de fortalecer as INDHs que

tradicionalmente se enquadrem nos Princípios de Paris, ao invés de se ampliar o conceito de INDH de modo a abranger INDH “semijurisdicionais”, com novo desenho institucional (o que temos chamado de “neo INDH”). Isso com o argumento de que as INDHs tradicionalmente consideradas podem realizar, mais livremente, as ações políticas que são necessárias não apenas para promover e proteger os direitos humanos, mas também para assegurar o regular funcionamento do próprio sistema de justiça.

Ocorre que os desafios que as INDHs latino-americanos ainda têm que enfrentar são também significativos e resultam, ironicamente, como de efeito colateral de sua principal força (sua liberdade de ação política) e de seu desenho institucional, que as vinculam ou ao legislativo ou ao executivo, a despeito de sua independência *de jure*. Como não temos espaço aqui para revisar as exaustivas e críticas análises das INDHs latino-americanas empreendidas por Cardenas (2014) ou Iráizoz (2012), parece suficiente um breve resumo das principais questões críticas envolvendo INDHs latino-americanas na visão de Pegram (2012): a) frequentes restrições financeiras: à exceção da Comissão de Direitos Humanos Mexicana, os recursos direcionados às *Defensorías* ou *Procuradurías del Pueblo* latino-americanas, em geral, não são suficientes para o pleno cumprimento de suas atribuições, algumas delas dependendo de ajuda financeira internacional (Pegram, 2012, 214); b) partidarização das nomeações dos *Defensores del Pueblo*, com agentes políticos buscando modificar o perfil institucional das INDHs (Pegram, 2012, 217); c) especial vulnerabilidade das *Defensorías*, quando enfrentam questões politicamente sensíveis, como eleições ou corrupção (Pegram, 2012, 221); d) conflito (ao invés de cooperação) com outras agências de controle horizontal, quando há superposição de atribuições (Pegram, 2012, 224); e) eventual alijamento de legítimos representantes

da sociedade civil, inclusive no que tange a fontes de financiamento internacional (Pegram, 2012, 226); f) crucial dependência de parcerias com meios de comunicação, cujos interesses políticos e econômicos nem sempre coincidem com os objetivos institucionais das INDHs (Pegram, 2012, 227); g) patrulhamento e disputa, por parte de ONGs, quanto a estratégias de atuação política (Pegram, 2012, 225).

Em suma, apesar das salvaguardas legais e constitucionais, quando as INDHs são criadas, “as evidências sugerem que princípios formalmente assegurados em seu desenho institucional fornecem pouca proteção contra interferências, quando confrontados por normas e práticas informais adversas, já enraizadas” (Pegram, 2012, 237, tradução nossa). Também para Cardenas, evidências empíricas indicam que “inúmeros Estados, especialmente aqueles sujeitos a pressões em relação a direitos humanos ou com pobres indicadores de direitos humanos, muitas vezes têm criado INDHs apenas para aplacar críticas mais contundentes” (Cardenas, 2012, 34, tradução nossa), embora saliente que não raro, mesmo em circunstâncias adversas, vinculadas a contingências históricas inesperadas ou imprevisíveis, algumas INDHs acabem por reverter expectativas políticas de inação e comprometimento. Nesse sentido, Pegram também ilustra casos de *Defensores* que surpreenderam, deixando de cumprir o *script* que havia sido escrito pela classe política que os apoiou (Pegram, 2012, 222).

Considerando que o desempenho dos *Defensores del Pueblo* depende, em grande medida, para o bem ou para o mal, dos méritos individuais, Pegram salienta que “a vocação política não é necessariamente ruim para a *Defensoría*; o que consubstancia mesmo a maior ameaça é a nomeação de indivíduos partidariamente comprometidos ou incompetentes” (Pegram, 2012, 223, tradução nossa). Mais preocupante, segundo Cardenas, é a criação de INHDs em período prematuro, em que

as demais instituições com as quais as INHDs precisariam interagir como parceiras ainda não superaram avanços cruciais da fase transicional ou, mesmo quando não seja o caso, haja um intervalo muito grande entre as expectativas suscitadas e as reais capacidade das INHDs de cumprirem seu esperado papel, “perpetuando a visão de que os direitos humanos pertencem puramente ao universo da retórica” (Cardenas, 2012, 48, tradução nossa).

Portanto, se é certo que pontos fracos, fortes, desafios e oportunidades podem ser identificadas tanto em INHDs tradicionais quanto no que temos denominado de “neo INHDs”, instituições “semijurisdicionais” com desenho institucional diferenciado (seja em similitude com o MP brasileiro ou em variantes que têm sido desenvolvidas na América Latina, como o MP argentino), ambos os tipos de INHDs devem consolidar, entre si, um forte alinhamento estratégico. Esse alinhamento representaria “o melhor de dois mundos” em termos de proteção e promoção nacional dos direitos humanos. Afinal, ao contrário das INHDs tradicionalmente acreditadas, cujas energias são canalizadas para o *controle político* das ações do Estado (não preferencialmente para ações jurídicas, que no entanto podem ser eventualmente necessárias), as aqui denominadas “neo INHDs” canalizam suas energias para o *controle jurídico* das ações do Estado (não preferencialmente para ações políticas, que no entanto podem ser eventualmente necessárias). Reunir instituições que, de um lado, detêm alta especialização jurídica (e facilidade para o uso da arena judicial) e, de outro lado, detêm alta especialização política (com ampla variedade de instrumentos e estratégias de ação política) afigura-se como decisivo para a eficaz promoção e proteção de direitos humanos.

Um eloquente exemplo dessa parceria estratégica entre “neo INHDs” (como o Ministério Público brasileiro) e a sociedade civil (que pode estar representada na

composição pluralista das INDHs acreditadas conforme os princípios de Paris) é citado por Hudson (2011), quando rememora o fato de que membros do MP brasileiro, *juntamente com movimentos sociais da cidade de Londrina, Paraná*, foram agraciados com o Prêmio Integridade, de 2001, outorgado pela *Transparency International*, por seus mútuos esforços no combate à corrupção, num caso envolvendo o Prefeito de Londrina, importante cidade do sul do país. Hudson observa que a *Transparency International* “em seu relatório sobre o “sistema de integridade” brasileiro, conferiu ao Ministério Público a única avaliação inteiramente positiva entre todas as principais instituições do governo e da sociedade (Hensler 2005)” (Hudson, 2010, 293). A propósito, com o título “Promotores de Justiça e o povo da cidade de Londrina”, consta no site da *Transparency International* o seguinte resumo sobre o prêmio de 2001:

Os Promotores buscaram ajuda das organizações da sociedade civil de Londrina. Com o crescimento do número de investigações e o apoio da comunidade, foi formado o Movimento para a Moralização da Administração Pública de Londrina. Uma coalizão de organizações da sociedade civil, chegando a 80 no auge da campanha, começou a realizar reuniões semanais para apoiar as investigações e pressionar a administração. Nunca houvera antes a aglutinação de tantas organizações díspares unidas por uma causa comum. (Transparency International, 2001, tradução nossa).

Com esse exemplo concreto, internacionalmente reconhecido, de uma bem sucedida intervenção do Ministério Público brasileiro, num trabalho conjunto com a sociedade civil para combater a corrupção envolvendo uma importante cidade do sul do país (e a corrupção desvia recursos essenciais para a promoção e proteção de direitos humanos), esperamos ter suficientemente demonstrado, ao longo desta contribuição, o potencial de intervenção sócio-política dos Ministérios Públicos latino-americanos, com seu novo desenho institucional, seu crucial fortalecimento a partir do alinhamento com a sociedade civil e outras instituições estatais

independentes, e a necessidade de se expandir o conceito de INDH (neo INDHs) para além dos princípios de Paris.

Conclusão

Quando procuramos chamar a atenção para o inovador desenho institucional que tem sido construído na América Latina, pouco a pouco, com instituições cujos requisitos de autonomia, independência e legitimidade para a proteção e promoção dos direitos humanos (de caráter individual ou coletivo) poderiam justificar um conceito ampliado de INDH, não proclamamos, pretensiosamente, que o Ministério Público brasileiro deva ser considerado um “modelo” a ser prescrito a outras nações, embora Theodore Lowi nos lembre que “cada artigo, cada livro possa ser uma pequena história de nosso amado país” (Lowi, 2011, tradução nossa). O mais importante é enfatizar que as “neo INDHs” compartilham com as INDHs tradicionais, acreditadas segundo os Princípios de Paris, a ideia de “um espaço imaginado em algum lugar entre o Estado e a sociedade civil; cooperam e contribuem tanto com os esforços do governo quanto da sociedade civil; entretanto, permanecem inteiramente independentes do governo e de outros agentes” (Mertus, 2009, 3, tradução nossa).

Portanto, tais “neo INDHs” devem ser melhor estudadas por suas engenhosas capacidades de usar o poder para enfrentar o poder, num espaço intermediário entre as tradicionais noções de “controle horizontal” ou “controle vertical” (como em O’Donnell, 2003), de “controle social” (como em Smulovitz e Peruzzotti, 2003) ou proposições mais radicais, como as de Boaventura Santos, e sua ideia de “direito cosmopolita”, que envolve “tanto o direito oficial do Estado quanto o não estatal (ou quase não estatal), o direito oficioso (ou quase oficioso), implementado em formas de pluralismo jurídico e interlegalidade, em oposição ou complementaridade” (Santos, 2005, 337, tradução nossa).

“Neo INDHs” com perfil institucional semelhante ao do Ministério Público brasileiro *aproximam-se* do conceito mais dinâmico e fluido de “controle diagonal”, na medida em que se valem dos tradicionais mecanismos de “controle horizontal” para apoiar dimensões de “controle vertical” ou “controle social”. Escrevemos *“aproximam-se”* diante das inerentes limitações de “neo INDHs”, como o Ministério Público brasileiro, para preencher, completamente, o conceito de “controle diagonal”,²⁰ como identificado no exemplo de orçamento participativo de Porto Alegre, citado por Santos (2005) e Ackerman (2004).

INDHs “semijurisdicionais” como o Ministério Público brasileiro (“neo INDHs”), embora abertas ao pluralismo democrático, possuem menor discricionariedade e menor interação com atores políticos do que agentes que operam no executivo ou no legislativo. A complexa arquitetura institucional do MP brasileiro (e a necessariamente longa seção descritiva, acima, serviu para dar uma ideia dessa complexidade), ao mesmo tempo em que requer máxima interação com a sociedade (um tema desenvolvido ao longo deste trabalho), também requer (ao contrário de agentes políticos do executivo ou do legislativo) uma razoável porção de independência em relação às pressões da própria sociedade civil. Devem interagir, intensamente, com representantes da sociedade civil, mas não podem ser acriticamente “conduzidos” por tais representantes. Mas essa é uma reflexão complexa a ser tratada num outro trabalho.

De qualquer forma, usar instituições do Estado para confrontar o próprio Estado, inclusive em temas de relevância social, econômica e cultural, com a

²⁰ Ackerman, baseando-se em Goetz e Jenkins (2001) escreve que “além da pressão externa e do reforço dos existentes mecanismos de controle no âmbito do Estado, os agentes da sociedade civil podem participar diretamente das próprias instituições governamentais de controle horizontal. Essa participação rompe a divisão entre mecanismos de contabilidade verticais e horizontais, pois envolve a participação de agentes “verticais” em mecanismos “horizontais”. É portanto uma “forma híbrida de controle” que pode ser melhor denominada de “controle diagonal” (Goetz e Jenkins, 2001)” (Ackerman, 2005, 10, tradução nossa).

inspiração e a parceria da sociedade civil, é algo que os acadêmicos de Direito e Sociedade, constitucionalistas, cientistas políticos deveriam dedicar mais atenção (ressalve-se aqui a seminal contribuição de Arantes, 2002), pois representa um tópico realmente inovador e frutífero – para ação/reflexão, no Direito e na Ciência Política, quer por acadêmicos quer por ativistas. É também de crucial importância para a implementação local de um sistema internacional estruturado para proteger e promover os direitos humanos.

Last, but not least, quando realçamos a importância de um alinhamento estratégico entre INDHs tradicionais (as que guardam completa conformidade com os princípios de Paris) e as “neo INDHs” (INDHs semijurisdicionais, como o Ministério Público brasileiro, que não guardam inteira conformidade com os princípios de Paris), enfatizamos que a proteção e a promoção dos direitos humanos depende não apenas de *ações políticas* dos agentes da sociedade civil, mas também de *ações jurídicas* (e vice-versa). Isso nos traz de volta ao início do presente trabalho, porque ecoa em um terceiro atemporal artigo de Owen Fiss, publicado na *Harvard Law Review* há 27 anos atrás:

Num outro mundo as coisas podem ser diferentes, mas neste aqui, ainda precisaremos do Estado. Ao repudiarmos a cansativa e familiar presunção contra o Estado, arriscamos um movimento circular, e uma infinidade de outros riscos, mas apenas para salvar nossa democracia. Nos voltamos para o Estado porque é a mais pública de todas as nossas instituições e porque somente o Estado tem o poder do qual precisamos para resistir às pressões do mercado e assim alargar e revigorar nossa política. (Fiss, 1987, 794, tradução nossa).

Referências:

Ackerman, John. 2004 *State-society for accountability: lessons for the World Bank*. World Bank Working Paper n. 30. Washington: The World Bank.

APÓS PRESSÃO popular, PEC 37 é derrubada no Congresso. June 25, 2013. *Jornal Estado de São Paulo*, Brasil. 2013. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,apos-pressao-popular-pec-37-e-derrubada-no-congresso,1046936,0.htm>. Acesso em 15 de março de 2014.

Arantes, Rogério Bastos. 2002. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Educ/Editora Sumaré.

- Arantes, Rogério Bastos. 2005. Constitutionalism, the expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil. In: *The judicialization of politics in Latin America*, ed. Rachel Sieder, Line Schjolden and Alan Angell. New York: Palgrave Macmillan.
- Brinks, 2011. "Faithful Servants of the Regime" – The Brazilian Constitutional Court's Role under the 1988 Constitution. In: *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke and Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.
- Brinks, Daniel M. 2008. *The Judicial Response to Police Killings in Latin America – Inequality and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardenas, Sonia. 2012. National Human Rights Institutions and State Compliance. In: Goodman; Pegram. *Human Rights, State Compliance, and Social Change – Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardenas, Sonia. 2014. *Chains of Justice – The Global Rise of State Institutions for Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Coslovsky, Salo V. 2011. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: the organizational basis of regulatory responsiveness. *Regulation & Governance* 5: 70-89.
- De Beco, Gauthier. 2013. The role of national human rights institutions in the promotion and protection of economic, social and cultural rights: historical, theoretical and critical perspectives. In: *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights*, ed Eva Brems, de Beco e Vanderhole. Cambridge: Intersentia.
- Duce, Mauricio. 2011. "Ministerio Público no Chile: modelo institucional e funções." *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*. 1:127-164. [Tradução de uma versão adaptada do capítulo XVI de Duce, Mauricio e Cristian Riego, *Proceso Penal*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007].
- Fiss, Owen. 1987. Why the state. *Harvard Law Review*. 100:781-794.
- Fiss, Owen. 2003 [1989]. The Awkwardness of the Criminal Law. In *The Law as it could be*, Owen Fiss. New York: New York University.
- Fiss, Owen. 2009. Within Reach of the State: Prosecuting Atrocities in Africa. *Human Rights Quarterly*. 31: 59-69.
- Goetz, Anne Marie e Rob Jenkins. 2001. Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3(3):363-383.
- Helmke, Gretchen and Jeffrey Staton. 2011. The Puzzling Judicial Politics of Latin America: a theory of Litigation, Judicial Decisions, and Interbranch Conflict. In *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke and Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.
- Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa. 2011. Introduction. In *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke and Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.
- Hilbink, Lisa. 2007. *Judges beyond Politics in Democracy and Dictatorship – Lessons from Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann, Florian and Fernando Bentes. 2008. "Accountability for Social and Economic Rights in Brazil". In *Courting Social Justice*, ed. Varun Gauri e Daniel Brinks. New York: Cambridge University Press.
- Hudson, Barbara. 2010. "Regulating democracy: Justice, Citizenship and Inequality in Brazil." In *Regulation and Criminal Justice – innovations in policy and research*, eds. Hanna Quirk, Toby Seddon e Graham Smith. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iráizoz, María. *La eficacia del Defensor del Pueblo en Iberoamérica – expansión y caracterización como Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Madrid: Dykinson, 2012.

- Kapiszewski, Diana. 2011b. "Tactical balancing: High Court Decision Making on Politically Crucial Cases". *Law & Society Review*. 45(2):471-506.
- Kapiszewski, Diana. 2011a. "Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector?" The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition. In *Courts in Latin America*, eds. Gretchen Helmke e Julio Rios-Figueroa. Cambridge: Cambridge University.
- Kerche, Fabio. 2007. "Autonomia e discricionariade do Ministério Público no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*. 50 (2): 259-279.
- Kerche, Fabio. 2009. *Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2009.
- Lopes, Júlio Aurélio Vianna Lopes. 2000. *Democracia e cidadania – O novo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Lowi, Theodore. 2011. Where do we go from here? *International Political Science Review* 32 (2): 223-230.
- McAllister, Lesley K. 2008. *Making Law Matter: Environment Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- McAllister, Lesley K. 2009. "On Environmental Enforcement and Compliance: a Reply to Professor Crawford's Review of *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*." *George Washington International Law Review* 40 (3): 649-685.
- Mertus, Julie. 2010. *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*. Stanford: Stanford University Press.,
- Morlchetti, Alejandro. *Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la Protección de Los Migrantes*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones – Oficina Regional para América del Sur. 2013.
- Mueller Bernardo. 2010. The Fiscal Imperative and the Role of Public Prosecutors in Brazilian Environmental Policy. *Law & Policy* 32 (1), p. 104-126.
- O'Donnell, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Welna e Christopher Mainwaring.
- ONU. 1946. Conselho Econômico e Social. Resolução n. 2/9.
- ONU. 1994. National institutions for the promotion and protection of human rights. Resolução n. 48/134.
- ONU. 1998a. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 9, The domestic application of the Covenant.
- ONU. 1998b. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 10, The Role of National human rights institutions the protection of economic, social and cultural rights.
- ONU. 2012a. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Brazil.
- ONU. 2012b. Outcome of the Universal Periodic Review: Brazil.
- Pegram, Thomas. 2010. Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions. *Human Rights Quarterly*. 32 (3): 729-760.
- Pegram, Thomas. 2012. National Human Rights Institutions in Latin America: Politics and Institutionalization. In: Goodman; Pegram. *Human Rights, State Compliance, and Social Change – Assessing National Human Rights Institutions*.
- PROYECTO: Fiscalías fuera del MEC. July 23, 2013. *El País* [newspaper], Uruguay. <http://www.elpais.com.uy/informacion/proyecto-fiscalias-fuera-mec.html> Acesso em 15 de março de 2014.

- Reif, Linda. 2000. Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *Harvard Human Rights Journal* 13 (Spring): 1-69.
- Reif, Linda. 2004. The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Rodríguez-Raga, Juan Carlos. Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006. In: *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.
- Sadek, 2003. "The new Brazilian Public Prosecution: An agent of accountability." In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Welna e Christopher Mainwaring.
- Santos, Boaventura. 2005. Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. In *Law and Globalization from Below – Towards a Cosmopolitan Theory*, ed. Boaventura Santos e César A. Rodríguez-Garavito. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, Cidia Aida. 2001. *A justiça em jogo - novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: EDUSP.
- Smulovitz, Catalina. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In *Democratic Accountability in Latin America*, eds. Scott Welna and Christopher Mainwaring.
- Taylor, Matthew M. 2008. *Judging Policy – Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. International Transparency. 201.
- Transparency International. 2001. The Public Prosecutor's Office and the People of the city of Londrina, Brazil – Integrity Award Winner. In: www.transparency.org. Acesso em 14/03/2014.
- Veríssimo, Marcos Paulo. 2008. "A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial "à brasileira". *Revista Direito GV*. 2 4[2]: 407-440.
- Vieira, Oscar Vilhena. 2006. *Direitos fundamentais – uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros.
- Wilson, Bruce M. Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica's Constitutional Chamber of the Supreme Court. In: *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.
- Yepes, Rodrigo Uprimny. 2007. Judicialization of Politics in Colombia: Cases, Merits and Risks. *Sur – International Journal on Human Rights*. 6: 49-65.
- Young, Katharine G.; Lemaitre, Julieta. 2013. The Comparative Fortunes of the right to Health: Two Tales of Justiciability in Colombia and South Africa. *Harvard Human Rights Journal*. 26: 179-216.