

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**ACESSO À JUSTIÇA II**

**SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS**

**MAGNO FEDERICI GOMES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

A174

Acesso à justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Sérgio Henriques Zandona Freitas; Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-579-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

## ACESSO À JUSTIÇA II

---

### **Apresentação**

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho (GT) denominado “ACESSO À JUSTIÇA II”, do XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, Salvador/BA, promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) em parceria com a Universidade Federal da Bahia (UFBA), com enfoque na temática “Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural”. O evento foi realizado entre os dias 13 e 15 de junho de 2018 na Faculdade de Direito, no campus da Graça.

Trata-se de publicação que reúne artigos de temas diversos atinentes ao Direito Processual e técnicas de resolução alternativa de conflitos, o acesso à jurisdição e suas implicações, os direitos sociais e ambientais, além de estudos para sua efetivação, finalizando pelo processo administrativo, apresentados e discutidos pelos autores e coordenadores no âmbito do Grupo de Trabalho e Linha de pesquisa. Compõe-se de artigos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação do país, que colocam em evidência para debate da comunidade científica assuntos jurídicos relevantes.

Assim, a coletânea reúne gama de artigos que apontam questões inerentes a desjudicialização dos conflitos e a desburocratização da justiça, como políticas econômicas e jurídico-legislativas para atenuar a crise do Poder Judiciário brasileiro; a mediação de conflitos no sistema de ensino jurídico: caminhos para um direito fraterno; o art. 695 do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e sua proposta subjetiva de “condicionamento” da jurisdição à conciliação/mediação; a gestão de demandas repetitivas e o acesso à justiça; o novo julgador e seu papel fundamental para um acesso à justiça mais efetivo no Brasil; o acesso autêntico à justiça: as custas judiciais como mecanismo inibitório da litigância abusiva; os entraves à efetividade da garantia ao acesso à justiça: a histórica e emblemática exclusão dos miseráveis no Brasil; o acesso à justiça e a concessão de medicamentos terapêuticos pelo Estado: o controle jurisdicional do direito à saúde; o trabalho como forma de exploração humana no período da segunda guerra mundial; e a busca da eficiência em processo administrativo tributário na Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro para desafogar o Judiciário.

Em linhas gerais, os textos reunidos traduzem discursos interdisciplinares maduros e profícuos. Percebe-se uma preocupação salutar dos autores em combinar o exame dos principais contornos teóricos dos institutos, aliando a visão atual da jurisprudência com a

prática jurídica dos estudiosos do Direito. A publicação apresentada à comunidade acadêmica possibilita acurada reflexão sobre tópicos avançados e desafiadores do Direito contemporâneo. Os textos são ainda enriquecidos com investigações legais e doutrinárias da experiência jurídica estrangeira a possibilitar um intercâmbio essencial à busca de soluções para as imperfeições do sistema processual civil brasileiro e de acesso à justiça.

O fomento das discussões a partir da apresentação de cada um dos trabalhos ora editados, permite o contínuo debruçar dos pesquisadores do Direito visando ainda o incentivo aos demais membros da comunidade acadêmica a submissão de trabalhos aos vindouros encontros e congressos do CONPEDI.

Sem dúvida, esta publicação fornece instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito compreendam as múltiplas dimensões que o mundo contemporâneo assume na busca da conjugação da promoção dos interesses individuais e coletivos para a consolidação de uma sociedade dinâmica e multifacetada, a partir do princípio de amplo e irrestrito acesso à justiça e à jurisdição.

Na oportunidade, os Organizadores prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do CONPEDI, em especial a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, ante o comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

Convida-se a uma leitura prazerosa dos artigos apresentados de forma dinâmica e comprometida com a formação de pensamento crítico, a possibilitar a construção de um Direito voltado à concretização de preceitos insculpidos pela Constituição da República de 1988.

Salvador, 18 de junho de 2018.

Professor Dr. Magno Federici Gomes

Escola Superior Dom Helder Câmara e PUC Minas

federici@pucminas.br

Professor Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas

Universidade FUMEC e Instituto Mineiro de Direito Processual

sergiohzf@fumec.br

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

## **REFORMA DO SISTEMA DE JUSTIÇA NUMA PERSPECTIVA DE DIREITOS HUMANOS: PROPOSIÇÕES A PARTIR DE ESTUDO DE CASOS**

### **REFORM OF THE JUSTICE SYSTEM FROM A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE: PROPOSITIONS FROM CASE STUDIES**

**Luciana Silva Garcia**

#### **Resumo**

O artigo tem como ponto central a reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de Direitos Humanos, a partir da análise da relação entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário e Ministério Público quando lidam, no âmbito de suas competências, com graves violações de Direitos Humanos. Estas reflexões inserem-se numa pesquisa mais ampla, que tem como problema a indagação: como se dá a relação entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Ministério Público quando há graves violações de direitos em que os poderes são responsáveis por proteger as vítimas, reparar ou restaurar direitos, dentro de suas competências?

**Palavras-chave:** Direitos humanos, Violações, Poder executivo, Sistema de justiça, Reforma, Estudo de caso

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article focuses on the reform of the Justice System in a Human Rights perspective, based on an analysis of the relationship between the Executive Branch, the Judiciary and the Public Prosecutor's Office when dealing with serious human rights violations . These reflections are part of a broader investigation, which has the problem of inquiry: how does the relationship between the Executive Branch, the Judiciary and the Public Prosecutor's Office exist when there are serious violations of rights in which the authorities are responsible for protecting the victims , repair or restore rights within your competencies?

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Human rights, Violations, Executive branch, Justice system, Reform, Case study

## 1. Introdução: localizando a pesquisa

O presente artigo tem como ponto central a reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de Direitos Humanos, a partir da análise da relação entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário e Ministério Público quando lidam, no âmbito de suas competências, com graves violações de Direitos Humanos. As reflexões apresentadas no presente trabalho inserem-se numa pesquisa mais ampla, que tem como problema norteador a seguinte indagação: como se dá a relação entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Ministério Público quando há graves violações de direitos em que os poderes são responsáveis por proteger as vítimas, reparar e/ou restaurar direitos, dentro de suas competências e atribuições? E por que a relação ocorre da forma descrita? <sup>1</sup>

A pesquisa partiu da hipótese de que o Sistema de Justiça assume comportamentos distintos ao tratar de casos de graves violações de Direitos Humanos quando apresentados pelo Poder Executivo, manifestando ora um compromisso institucional maior, ora um compromisso institucional menor. E que há mais tensão que diálogo entre o Sistema de Justiça e o Poder Executivo para o tratamento de casos de graves violações de Direitos Humanos, impedindo a elaboração de mecanismos e instrumentos institucionais para a solução das violações. <sup>2</sup>

O trabalho mais amplo foi desenvolvido em quatro partes. A primeira expõe a adoção de uma pesquisa empírica no Direito para responder ao problema suscitado. Tratou-se da escolha pela pesquisa qualitativa<sup>3</sup>, o estudo de caso, com a abordagem dos

---

<sup>1</sup> A partir da pergunta indicada, refleti sobre possibilidades de reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de Direitos Humanos, tendo como ponto de partida o estudo de dois casos específicos de graves violações de direitos. a centralidade da normatização e legislação para o campo dos Direitos Humanos, a fragilização crescente dos órgãos de execução de programas e ações de Direitos Humanos; a ausência de uma crítica maior da sociedade civil organizada quanto ao papel do Sistema de Justiça sobre violações de Direitos Humanos e a importância da realização de uma reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de Direitos Humanos. E ao final da pesquisa, propus uma concepção de diálogo entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça sobre graves violações de Direitos Humanos que se dê muito além do campo judicial e que tenha, em sua centralidade, uma participação social ativa e um aprofundamento democrático das relações e instituições.

<sup>2</sup> A análise foi realizada sobre exemplos de violações de direitos de defensores de Direitos Humanos protegidos pelo Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos e situações analisadas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) com recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil.

<sup>3</sup> O banco de dados foi desenhado observando dois grupos de dados (o banco de dados foi organizado sobre esses grupos): o primeiro, que indica a relação entre Poder Executivo e Sistema de Justiça, com dados relacionados à promoção e defesa de Direitos Humanos; o segundo, relacionados estritamente aos casos *Sétimo Garibaldi versus Brasil e Maria Joel da Costa*. O primeiro grupo abrange dados que i) norteiam a formulação de ações e políticas públicas de Direitos Humanos; ii) norteiam a atuação do Estado brasileiro na execução do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos; iii) norteiam a atuação do Estado brasileiro no cumprimento das recomendações e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos; iv) apontam reformas no Sistema de Justiça que tratem especificamente de tratamento de graves violações de Direitos Humanos. Os dados mais “gerais”, que indicam a relação entre o Poder Executivo e o Sistema

desafios para a escolha dos casos a serem estudados e as soluções encontradas, com a definição pelos casos *Maria Joel da Costa*, liderança sindical protegida pelo Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos (PPDDH)<sup>4</sup>, e o caso *Sétimo Garibaldi versus Brasil*<sup>5</sup>, com sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte) contra o Estado brasileiro.<sup>6</sup> Na sequência, foi feita exposição sobre o delineamento da pesquisa —

---

de Justiça no campo dos Direitos Humanos, a despeito de não terem relação intrínseca com os casos em estudo, são necessários para compreender os desenhos institucionais existentes, a falta deles ou suas falhas aplicáveis aos casos específicos. O segundo grupo abrange os seguintes dados: i) trâmite do caso *Sétimo Garibaldi versus Brasil* no Sistema Interamericano de Direitos Humanos; ii) cumprimento da sentença da Corte IDH quanto ao caso *Sétimo Garibaldi versus Brasil*, especificamente sobre o acesso à justiça; iii) trâmite do caso José Dutra da Costa na CIDH que resultou em solução amistosa entre as partes; iv) execução de ações de proteção pelo PPDDH em relação a Maria Joel da Costa.

<sup>4</sup> Maria Joel da Costa, também conhecida como D. Joelma, é uma liderança da luta pela terra, presidente do sindicato dos trabalhadores rurais de Rondon do Pará, no estado do Pará e dirigente da federação dos trabalhadores na agricultura do estado do Pará. A atuação política de Maria Joel frente ao sindicado deu-se com o assassinato de seu marido, José Dutra da Costa, conhecido como Dezinho, à época presidente do sindicato. Dezinho foi assassinado no dia 21 de novembro de 2000, em frente a sua residência com três tiros disparados por Wellington de Jesus Silva a mando do fazendeiro Décio José Barroso Nunes. Ao assumir a presidência do sindicato em 2002 e buscar a responsabilização pelos autores do assassinato de Dezinho, Maria Joel passou a sofrer ameaças, com telefonemas anônimos, perseguições e a presença de pistoleiros armados rondando sua casa. Também se espalhou pela cidade de Rondon do Pará que dois membros do sindicato seriam assassinados a mando de fazendeiros da região, sendo Maria Joel um deles (GAIO, et al, 2006). Maria Joel foi incluída no Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos do Estado do Pará em 1 de fevereiro de 2004, recebendo escolta policial desde então (PPDDH/PA, 2012).

<sup>5</sup> O homicídio do trabalhador rural Sétimo Garibaldi ocorreu em contexto de perseguição aos integrantes do MST, por meio de criminalização do movimento, ameaça e assassinato de lideranças e de trabalhadores e uso de violência nos despejos forçados. Foi assassinado em 7 de fevereiro de 1998, por um grupo de aproximadamente 30 pessoas armadas, contratadas e lideradas por membros da União Democrática Ruralista, que iniciaram uma violenta operação extrajudicial de desocupação, na Fazenda Boa Sorte, região noroeste do Paraná, que já havia sido declarada de interesse social. Com a demora injustificada no andamento das investigações, em 30 de junho de 2000, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, a Comissão Pastoral da Terra, a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, a Justiça Global e o *International Human Rights Law Group* apresentaram denúncia à CIDH contra o Estado brasileiro violação dos direitos à vida, à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A CIDH encaminhou demanda à Corte em dezembro de 2007, nove anos após o homicídio de Sétimo Garibaldi. Nesse período, a despeito da recomendação expressa ao Estado brasileiro para realizar investigações com o objetivo de estabelecer a responsabilidade sobre os fatos relacionados com o assassinato de Sétimo Garibaldi, punir os responsáveis e determinar os obstáculos que impediram a efetividade da investigação e do julgamento, o inquérito foi arquivado, com decisão mantida pelo Tribunal de Justiça do Paraná. Em 23 de setembro de 2009, a Corte IDH proferiu sentença sobre o caso, declarando que o Estado brasileiro violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial reconhecidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em prejuízo dos familiares de Sétimo Garibaldi e determinou ao Estado: i) a publicação da sentença no Diário Oficial, em outro jornal de ampla circulação nacional, e em um jornal de ampla circulação no Estado do Paraná e a publicação de forma íntegra, por no mínimo um ano, em uma página *web* oficial da União e do Estado do Paraná; ii) a condução eficazmente e dentro de um prazo razoável do Inquérito e qualquer processo que chegar a abrir, como consequência deste, para identificar, julgar e, eventualmente, sancionar os autores da morte do senhor Garibaldi; iii) a investigação e, se for ‘o caso, a sanção das eventuais faltas funcionais nas quais poderiam ter incorrido os funcionários públicos a cargo do Inquérito; iv) o pagamento aos familiares dos montantes fixados na sentença a título de dano material e imaterial, dentro do prazo de um ano. A Corte acatou a exceção preliminar alegada pelo Estado sobre a incompetência do tribunal para analisar a violação ao direito à vida e integridade física de Sétimo Garibaldi, tendo em vista que o homicídio ocorreu antes do reconhecimento da jurisdição pelo Brasil (CORTE IDH, 2009).

<sup>6</sup> O assassinato de Sétimo Garibaldi e as perseguições e ameaças sofridas por Maria Joel da Costa não são fatos isolados no contexto de violência no campo no Brasil dos anos 1990 aos anos 2000. Mas se tornaram

a construção do banco de dados, a importância do uso de entrevistas para a pesquisa e a utilização da estratégia metodológica da teorização fundamentada nos dados para a criação das unidades de análise de análise.

A segunda parte faz a narrativa dos casos. Contar a história, apresentando os sujeitos, os contextos e as relações, dão subsídios para a verificação do objeto da pesquisa. Os casos têm como pano de fundo a violência no campo no Brasil nos anos 90, então, abordaram-se as particularidades desse fenômeno nos estados do Paraná e Pará. Destacaram-se os aspectos relacionados à proteção de Maria Joel e as implicações com o Sistema de Justiça e o trâmite do caso *Sétimo Garibaldi* no SIDH e as repercussões da sentença junto ao Poder Judiciário e Ministério Público por ser esse o campo da pesquisa.

Na terceira parte, desenvolvi o percurso de análise dos dados: a organização do banco de dados e sobre quais eixos foi criado, a construção das unidades de análise de análise, com uma explanação sobre o uso concreto da teorização fundamentada nos dados e a aplicação das unidades de análise nos documentos e nas entrevistas. Retomei os casos para uma análise conclusiva, indicando as questões que surgiram para explicar os porquês da relação entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça ser como verificada.

O estudo dos casos Maria Joel da Costa e Sétimo Garibaldi possibilitou analisar a relação entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça em sua multiplicidade de procedimentos, mecanismos e instrumentos, como também, a ausência destes. Obviamente, os casos têm seu próprio contexto e particularidades que decorrem dos arranjos e mobilização de sujeitos para superar a violação do direito — os procedimentos próprios do PPDDH e do Estado brasileiro ao responderem as recomendações e decisões do SIDH. Mas a adoção de casos múltiplos para a realização do estudo (YIN, 2005, p. 69) possibilitou a verificação de resultados bastante semelhantes entre si.

Foi possível levantar as indicações sobre o porquê da relação entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça ocorrer de forma precária e frágil, quais sejam: a centralidade da normatização e legislação para o campo dos Direitos Humanos, a fragilização crescente dos órgãos de execução de programas e ações de Direitos Humanos, em especial após a ruptura institucional ocorrida em 2016 no âmbito do Poder Executivo federal, a ausência de uma crítica maior da sociedade civil organizada quanto

---

casos exemplares porque marcados pela intensa atuação de movimentos sociais, organizações de direitos humanos e das vítimas em busca de justiça – no caso Sétimo Garibaldi, essa busca chegou à Corte Interamericana de Direitos Humanos – e de liberdade de atuação política frente a ameaças – no caso Maria Joel da Costa, que está protegida pelo Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos

ao papel do Sistema de Justiça sobre violações de Direitos Humanos e a importância da realização de uma reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de Direitos Humanos.

Considerando os limites estabelecidos para elaboração do presente artigo, optei por apresentar o resultado obtido em relação à reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de Direitos Humanos.

## **2. Reforma do Sistema de Justiça numa perspectiva de Direitos Humanos**

A reforma do Sistema de Justiça, especificamente a reforma do Poder Judiciário, entrou para a agenda política brasileira na década de 1990, articulada em um discurso de fortalecimento da democracia, que denunciava a hipertrofia da atividade judicial, em sobreposição às instâncias políticas representativas tradicionais. O protagonismo do Judiciário no processo de construção de decisões políticas dá seus primeiros sinais, após a Constituição Federal de 1988, com o ajuizamento de ações coletivas e individuais e ações diretas de inconstitucionalidade movidas em oposição a medidas econômicas, fiscais e previdenciárias adotadas pelo Poder Executivo: o questionamento do Plano Collor devido ao desrespeito a direitos patrimoniais pela utilização de confiscos e desapropriação<sup>7</sup> e o programa de privatizações feito pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve diversas iniciativas questionadas pelo Judiciário, inclusive alteradas e atrasadas pelo Supremo Tribunal Federal (MARONA, 2013).<sup>8</sup>

As propostas de reforma constitucional e infraconstitucional que modificaram o perfil do Estado naquela década<sup>9</sup> também incluíram a agenda de reforma do Judiciário, em virtude dos aspectos materiais do seu funcionamento, mas principalmente em virtude do papel político que passou a exercer, de confrontar as decisões dos demais poderes —

---

<sup>7</sup> Arantes (1997) analisa o sistema híbrido do controle de constitucionalidade previsto na Constituição Federal de 1988, tomando como caso de estudo o plano econômico editado pelo governo Collor em 15 de março de 1990 e as decisões do Supremo Tribunal Federal em ações contrárias às medidas econômicas adotadas pelo governo.

<sup>8</sup> Viana et al. (1997) aponta que a ambiguidade constitutiva da Carta de 1988, que adota o presidencialismo depois de ter incorporado muitas das instituições do regime parlamentarista, favoreceu a nova centralidade assumida pelo Poder Judiciário, levando-o a decidir impasses institucionais entre o Poder Executivo e o Legislativo. O redobrado intervencionismo do Estado sobre a vida econômica — como nos sucessivos planos de estabilização monetária — e as repercussões dramáticas que tiveram sobre os interesses privados levaram o Judiciário a se tornar o único lugar de defesa dos cidadãos e das empresas.

<sup>9</sup> Pereira (1998) analisa a reforma do Estado na década de 1990 em quatro aspectos básicos da sua reconstrução: a delimitação de sua abrangência institucional e os processos de redução do tamanho do Estado, a demarcação de seu papel regulador e os processos de desregulamentação, o aumento de sua capacidade de governança e o aumento de sua governabilidade.

o fenômeno que se convencionou chamar de judicialização da política (SADEK, 2001).<sup>10</sup> Os debates em torno das propostas de emenda constitucional que tramitaram no Congresso Nacional na década de 1990 (PEC nº 96/1992 e PEC nº 112/1995) e a aprovação das Leis nº 9.868 e 9.882 que disciplinaram a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental) abriram o direito processual constitucional a entidades representativas da sociedade para a emissão de pareceres, instituindo a figura do *amicus curiae*, com possibilidade de realização de audiências públicas, como recursos para ampliação da legitimidade democrática das decisões judiciais.

Em relação à credibilidade do órgão perante a sociedade, no mesmo período o Congresso Nacional iniciou forte campanha para desacreditar as instituições judiciárias, trazendo à tona inúmeras irregularidades e processos de corrupção no interior dos tribunais, situação que culminou com a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades praticadas por integrantes de tribunais superiores, de tribunais regionais e de tribunais de justiça (BRASIL, Senado Federal, 1999). O processo de desmoralização do Judiciário foi, inclusive, objeto de análise do Banco Mundial em trabalho que propôs um programa de reforma, com realce nos principais fatores que afetariam a qualidade do serviço prestado: longos processos judiciais, excessivo acúmulo de processos, acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema (BANCO MUNDIAL, 1996).<sup>11</sup>

Assim, a reforma do Judiciário iniciada na década de 1990 foi marcada por ações de contenção do movimento de hipertrofia do Judiciário que resultou em alterações do desenho institucional, as quais restringiram sua autonomia e possibilitaram maior controle sobre a jurisdição constitucional, criando freios institucionais. A reforma também se relacionou à qualidade da prestação jurisdicional, influenciada pela expansão de programas neoliberais na economia e política brasileiras. As propostas de reforma,

---

<sup>10</sup> Para análise do processo histórico de reforma do Judiciário no período indicado, ver Sadek (2004), que apresenta a posição dos integrantes do Sistema de Justiça, a partir de pesquisas realizadas entre 1993 e 2004, apontando, como resultado, uma flexibilização do espírito corporativo dos membros do Judiciário, como, por exemplo, a aceitação de sua democratização e também uma divisão entre a classe quanto ao controle externo a este poder e a sua composição; e Sadek (2004a), que desenvolve os principais temas em debate à época, as mudanças em andamento e as perspectivas de reformas.

<sup>11</sup> O projeto neoliberal implementado no Brasil na década de 1990 também pautou a reforma do Poder Judiciário. Daí a influência das propostas do Banco Mundial contidas no Documento Técnico nº 319/1996 —*O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma*, que propunha a adequação do Poder Judiciário à reforma econômica em curso nos países da América Latina, de modo a aumentar a eficiência e eficácia do sistema judicial, ou seja, diminuição da morosidade e aumento da previsibilidade, para a garantia das operações financeiras no País. Sobre o tema ver Melo Filho (2003).

segundo Marona (2013), apontavam para dois aspectos — racionalização do sistema de controle de constitucionalidade e instituição de um controle externo ao Judiciário que fizesse frente à sua independência.

O resultado dos debates, embates e processos de reforma do Poder Judiciário iniciado na década de 1990 culminou com a promulgação da emenda constitucional nº 45/2004, conhecida como a emenda da reforma do Judiciário, que, conforme pontua Santos (2007), emerge de um conjunto de objetivos diversos, que vão desde as previsões que garantem maior acessibilidade ao Judiciário, passando pelo estabelecimento de uma justiça itinerante, até a adoção de medidas para garantir a celeridade e descongestionamento dos processos nos tribunais superiores, como a súmula vinculante e o efeito vinculante.

Considerando as proposições das conferências e dos programas de Direitos Humanos, a reforma incorporou a demanda sobre a federalização de crimes de Direitos Humanos, com a criação do incidente de deslocamento de competência, como expus na seção anterior. Também incluiu, no rol das garantias fundamentais, o direito da razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação, além da equivalência entre os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos que forem aprovados pelo Congresso Nacional e a submissão do Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional e as emendas constitucionais.<sup>12</sup>

Mas essa reforma não gerou consequências positivas que alterassem a postura do Sistema de Justiça frente a graves violações de Direitos Humanos. Verifiquei, em relação ao Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, uma repulsa do Poder Judiciário e uma atuação pessoalizada do Ministério Público e, quanto aos casos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, uma indiferença do Judiciário e também uma relação pessoalizada do Ministério Público.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Observei que, nas conferências de Direitos Humanos realizadas nos dois anos anteriores à promulgação da emenda, o tema da impunidade como violação de direitos surge nas conferências de 2001 e 2002. Em 2003, o tema não aparece, mas sim as propostas de fortalecimento institucional do Sistema de Justiça. Em 2006, logo após a promulgação da emenda, a conferência aponta recomendações sobre aprimoramento institucional dos órgãos. Não é objetivo da pesquisa analisar a atuação das organizações e dos movimentos sociais de Direitos Humanos no debate parlamentar sobre a reforma do Judiciário. Mas chama atenção uma certa desconexão entre esse debate e aquele realizado no âmbito das conferências, como se a participação social em Direitos Humanos ficasse ao reboque das discussões realizadas no Congresso Nacional sobre o tema.

<sup>13</sup> Essa atuação pontual e pessoalizada de promotores e procuradores corresponde ao que Cátia Silva (2001, pp. 136-139) identificou como dois “tipos ideais” de promotores, segundo seus estilos de atuação: os “promotores de fatos”, que recorrem prioritariamente a meios extrajudiciais, à mobilização de recursos da

Os entrevistados e entrevistadas<sup>14</sup>, pessoas que atuam em dois campos, com formações profissionais distintas, vivências e experiências diversas, no âmbito do Estado e da sociedade civil organizada, propõem sugestões de reforma do Sistema de Justiça com conteúdo semelhante entre si, que variam em torno de três eixos: i) celeridade dos processos judiciais relacionados a violações de Direitos Humanos, com adoção de procedimentos específicos que considerem as particularidades da vítima e o contexto da violação; ii) estruturação e fortalecimento dos órgãos de controle externo do Sistema de Justiça quanto ao enfrentamento a violações Direitos Humanos, com garantias de transparência e participação da sociedade em sua gestão; iii) reestruturação da seleção e progresso na carreira dos integrantes do Sistema de Justiça, com reformulação da formação para incluir temáticas de Direitos Humanos.

### **3. O tempo e as violações de Direitos Humanos**

A questão do tempo da Justiça frente a violações de direitos esteve presente em praticamente todas as falas das pessoas entrevistadas. São exemplos: a demora no julgamento dos acusados do homicídio de Dezinho, que gerou consequências na vida de Maria Joel quanto à sua atuação como defensora de Direitos Humanos; a demora no julgamento dos acusados do homicídio de Sétimo Garibaldi e que, justamente por isso, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos; a demora na apuração dos responsáveis pelas ameaças a lideranças, a demora do Sistema de Justiça em responder às recomendações e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

---

comunidade e à articulação política, e os “promotores de gabinete”, que tendem a enxergar-se predominantemente como “fiscais da lei” e a agir reativamente, não se vendo como articuladores políticos nem como “autoridade que deve cobrar continuamente do poder público a implementação de políticas e programas sociais”. Os últimos chegariam mesmo a questionar a abrangência das suas atribuições na defesa de interesses metaindividuais e considerariam que a atuação por meios extrajudiciais compromete a noção do promotor como autoridade judiciária encarregada prioritariamente de instaurar inquéritos, propor ações, cuidar dos processos de sua área e fiscalizar o cumprimento da lei.

<sup>14</sup> Optei pela realização de uma entrevista com roteiro semi-estruturado, para se explorar com certa profundidade as diversas facetas da experiência do entrevistado, permitindo que expresse o que é verdadeiramente importante em sua perspectiva e possibilitando um certo grau de saturação dos temas abordados pela pesquisadora (POUPART, 2008, p. 225). O roteiro foi elaborado em torno de questões centrais que se repetiram em todas as entrevistas, considerando a vinculação do entrevistado (se o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos ou o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: i) aspectos do funcionamento do PPDDH; ii) atribuições de órgãos do Poder Executivo frente ao SIDH e aspectos de sua atuação; iii) percepções gerais sobre a relação do Poder Executivo com o Poder Judiciário; iv) percepções gerais sobre a relação do Poder Executivo com o Ministério Público. Os nomes dos entrevistados e entrevistadas foi mantido em reserva, por isso, no presente trabalho estão indicados pseudônimos.

A reforma do Judiciário de 2004, como expus, assegurou a razoável duração do processo e os meios que promovam a celeridade de sua tramitação como uma garantia fundamental. Ao analisar as reformas processuais trazidas pela emenda constitucional nº45, Santos (2007) destaca a existência de dois tipos de morosidade: a sistemática e a ativa. A primeira decorre da burocracia, do positivismo e do legalismo, e as medidas processuais adotadas em 2006 e 2007 — súmula impeditiva de recursos, prazo de 10 dias de pedidos de vista de processos nos tribunais, súmula vinculante, repercussão geral do recurso extraordinário — são importantes para enfrentar a morosidade sistêmica.

A segunda decorre da interposição, por parte de operadores do sistema judicial, de obstáculos para impedir o desenvolvimento normal do processo para a solução do caso. “Os casos de morosidade activa são casos de processo ‘na gaveta’, de intencional não decisão em que, em decorrência de conflito de interesse em que estão envolvidos, é natural que as partes e os responsáveis por encaminhar uma decisão utilizem todos os tipos de escusas protelatórias possíveis” (SANTOS, 2007, p. 43). E aponta como exemplo a demarcação do território dos Pataxó Hã Hã Hãe, que tramita há 25 anos nos tribunais brasileiros.

Graves violações de Direitos Humanos, como as estudadas nesta pesquisa, são alvo justamente da morosidade ativa do Sistema de Justiça, e é isso que também as caracteriza: essa morosidade fez com que as vítimas buscassem mecanismos extraordinários de restauração e/ou reparação dos seus direitos. Mas, como diz Santos,

Com as reformas que incidem sobre a morosidade sistêmica podemos ter uma justiça mais rápida, mas não necessariamente uma justiça mais cidadã. Ao contrário, com a revolução democrática da justiça a luta não será apenas pela celeridade (quantidade da justiça), mas também pela responsabilidade social (qualidade da justiça) (SANTOS, 2007, p. 44).

E é essa reflexão que os entrevistados e entrevistadas trazem ao serem questionados sobre reformas do Sistema de Justiça. Não basta a celeridade: devem ser adotados procedimentos específicos que considerem as particularidades da vítima e o contexto da violação.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Fabiana e Carla (Entrevistas VIII e I, respectivamente) trazem o exemplo da Lei Maria da Penha como uma possibilidade de replicação para os casos envolvendo defensores de Direitos Humanos, pois essa lei

Ao estudar as relações entre Direito e o tempo, Ost (2005) levanta três teses complementares. A primeira é do tempo enquanto instituição social, antes de ser fenômeno físico e uma experiência psíquica, uma construção social e, por isso, um desafio de poder, uma exigência ética e um objeto jurídico. A segunda é a da função principal do jurídico como contribuinte para a instituição do social, “o direito é um discurso performativo, um tecido de ficções operatórias que redizem o sentido e o valor da vida em sociedade” (OST, 2005, p. 13). A terceira, que se relaciona diretamente com o tempo da justiça para as vítimas, é a interação dialética entre a primeira e a segunda tese, é a temporalização social do tempo e instituição jurídica da sociedade.

É preciso tempo para se instituir o direito<sup>16</sup>, mas, para Maria Joel da Costa e familiares de Sétimo Garibaldi, a passagem do tempo desinstituiu o direito à justiça, ao julgamento e à reparação. Por outro lado, também promoveu a instituição de outro direito, um direito via mecanismos extraordinários acionados pelas vítimas, surgido para tentar solucionar as consequências daquela primeira passagem de tempo: a proteção de Maria Joel pelo Estado e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, surgindo uma nova dobra no tempo, o tempo da proteção e o tempo do cumprimento da sentença.

Graves violações de Direitos Humanos têm essa característica. A passagem do tempo que não contribui para a devida instituição do direito, ao invés, reforça a violação, afastando a vítima do alcance da reparação ou restituição do direito perdido. E como elemento central, responsável por controlar a passagem do tempo, está o Sistema de Justiça. E, nos casos de graves violações de Direitos Humanos, está presente a morosidade ativa de que fala Santos (2007). A passagem do tempo nos casos de Maria Joel da Costa e Sétimo Garibaldi, não decorre da burocracia, do legalismo, do positivismo. Foi o pano de fundo dos casos, a luta pela terra, que acabou por definir o tempo do processo, o tempo que desinstituiu os direitos das vítimas.

Por isso, a presença das falas dos entrevistados e entrevistadas sobre a consideração da vítima e o contexto da violação como fundamento e elemento central para a celeridade dos processos. Trata-se de uma proposta da reforma do Sistema de

---

criou mecanismos e procedimentos no Sistema de Justiça, tendo como central a condição da mulher que sofre violência doméstica.

<sup>16</sup> E é preciso tempo, o tempo do processo, para afastar o impulso da vingança: “ao impulso mortífero imediato sucede o tempo diferido do processo; cada um [as partes envolvidas na queixa] será levado a verbalizar suas pretensões e com benefício desta distância mínima poderá surgir a questão do ‘metacritério’ do justo” (OST, 2005, pp. 141-142).

Justiça que se insere no campo contra-hegemônico, de que trata Santos (2007), no qual atuam os cidadãos que tomaram consciência dos direitos significativos trazidos pelos processos de mudança constitucional — nomeadamente direitos sociais e econômicos — e veem na utilização do direito e dos tribunais uma ferramenta de mudança social. O campo contra-hegemônico indaga qual o papel dos tribunais ante as aspirações dos cidadãos marginalizados a serem incluídos no contrato social.<sup>17</sup>

A eficiência dos tribunais, como apontam Avritzer, Marona e Gomes (2014, p. 19), não está apenas na capacidade de garantir respostas aos litígios que processam, mas na sua capacidade de dar respostas justas. Daí que as reformas institucionais devem viabilizar a efetivação dos direitos garantidos constitucionalmente, considerando, sobretudo, que um conjunto de condicionantes de ordens socioeconômicas ou identitárias fundam estruturas de exclusão e desigualdade social, que impactam na efetiva igualdade de acesso à Justiça pela via dos direitos (AVRITZER, MARONA, GOMES, 2014, p. 21).

#### **4. Mudança de perfil do Sistema de Justiça**

A mudança de perfil dos integrantes do Sistema de Justiça, por meio de uma reestruturação da seleção e progresso na carreira, com reformulação da formação para incluir temáticas de Direitos Humanos foi o terceiro eixo de sugestões apontadas pelos entrevistados e entrevistadas, quando perguntados sobre propostas para uma reforma do Poder Judiciário e Ministério Público que contribuísse para a resolução de graves violações de Direitos Humanos. Observei que, nas conferências e nos programas nacionais analisados, o tema da capacitação de juízes e promotores em matérias relacionadas a Direitos Humanos é uma constante, mas não há referências a alterações nas formas de ingresso naquelas carreiras.

Segundo o censo dos magistrados, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2014, a magistratura brasileira é composta majoritariamente de homens (64%), que chegam a representar 82% dos ministros dos tribunais superiores. Em relação à composição étnico-racial da carreira, 84,5% dos juízes, desembargadores e ministros declararam-se brancos e apenas 14% se consideram pardos; 1,4%, pretos, e 0,1%, indígenas (CNJ, 2014).

---

<sup>17</sup>O campo hegemônico, cujos protagonistas são o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as grandes agências multilaterais e internacionais de ajuda ao desenvolvimento, concentra grande parte das reformas do sistema judiciário por todo o mundo — vinculando-se aos negócios, aos interesses econômicos — e reclama por uma justiça eficiente, célere, que permita, efetivamente, a previsibilidade dos negócios dessegurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade (SANTOS, 2007).

Quanto ao Ministério Público, Lembruger et al. (2016) afirmam que seus membros compõem um segmento fortemente elitizado — na maioria, homens brancos, oriundos das classes média e alta:

Como filtro social contribui não só o nível de exigência do concurso de entrada, mas também o requisito de três anos de atividade prévia na área jurídica. Se a elitização não determina, por si só, os tipos de atuação adotados, pode ter considerável influência na escolha de prioridades e na chance de recrutar profissionais vocacionados para as novas atribuições do órgão, isto é, conectados aos problemas das camadas mais pobres e mais vulneráveis da população. (LEMGRUBER, et al., 2016, p. 64)

O objeto da pesquisa não foi analisar o perfil dos integrantes do Sistema de Justiça ou a forma de ingresso e progressão nas carreiras. Mas considero importante o fato de as entrevistas reforçarem os dados sobre a caracterização dos juízes e promotores no Brasil, numa perspectiva, conectada com a realidade, de profissionais que atuam, como gestores públicos, integrantes de equipes técnicas de programas de proteção e membros de organizações da sociedade civil, em casos de violações de Direitos Humanos. São pessoas que, no dia a dia, lidam com o Sistema de Justiça e percebem (quando não sofrem<sup>18</sup>) as consequências desse perfil de magistrados, promotores e procuradores nos casos em que atuam.

Sobre capacitações e formações dos integrantes do Sistema de Justiça em Direitos Humanos, os entrevistados e entrevistadas alegaram um desconhecimento por parte de promotores e juízes sobre políticas de Direitos Humanos (no caso do PPDDH) e das normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos (convenções e tratados, em especial relacionados ao SIDH), fato que prejudicaria uma atuação positiva em relação aos casos.<sup>19</sup>

Diniz da Silva (2010) realizou pesquisa com juízes de primeira instância do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, com o objetivo de verificar a efetivação dos Direitos Humanos no âmbito desse tribunal, utilizando como indicador de efetivação a

---

<sup>18</sup>Fábio (**Entrevista IX**) narrou uma situação vivida com determinado juiz, durante um júri popular, quando sofreu violações de suas prerrogativas como advogado, ao ser ameaçado pelo juiz durante sua exposição oral. Ele fez uma representação à corregedoria do Tribunal de Justiça, que foi indeferida.

<sup>19</sup> Nesse sentido, Ana (**Entrevista II**); Lúcia (**Entrevista III**); Fabiana(**Entrevista VIII**); Carlos(**Entrevista XII**); Nara(**Entrevista XIII**).

utilização, pelos juízes, de uma ou mais normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos para fundamentar as sentenças proferidas. A autora concluiu que a utilização das normativas internacionais depende das características sociodemográficas do juiz, da sua formação pré-universitária, universitária, técnica e política ou da sua concepção sobre o tema. Apontou que, entre os juízes que se declaram brancos, que são a maioria do tribunal, o uso das normas de Direitos Humanos não é uma prática cotidiana. E ressaltou que “o desconhecimento dos sistemas de proteção influencia diretamente a não aplicação das normativas internacionais” (DINIZ DA SILVA, 2010, p. 280).

A pesquisa citada, as posições dos entrevistados e entrevistadas, as recomendações das conferências e dos programas nacionais de Direitos Humanos indicam que capacitações em Direitos Humanos para juízes e promotores resolveriam o problema de uma atuação mais positiva do Poder Judiciário e do Ministério Público, nos casos que envolvam graves violações, especificamente os processos judiciais relativos aos casos com decisões do SIDH e casos protegidos pelo PPDDH. Haveria, assim, uma relação direta entre a obtenção de um conhecimento geral sobre Direitos Humanos — sobre normas, programas e ações — e a aplicação desse conhecimento, no caso concreto, pelo juiz e pelo promotor.

Não questiono a necessidade e a importância fundamental em qualificar os integrantes do Sistema de Justiça em matéria de Direitos Humanos.<sup>20</sup> Mas, ao estudar os casos *Maria Joel da Costa* e *Sétimo Garibaldi*— casos emblemáticos com grande visibilidade e larga duração temporal —, há uma questão que se sobressai: o conhecimento sobre normas de Direitos Humanos gera, conseqüentemente e necessariamente, o seu respeito e sua aplicação pelos juízes e promotores no caso concreto?

Além das questões relacionadas a uma concepção de acesso à Justiça e uma morosidade ativa do Sistema de Justiça, como apontei anteriormente, os casos demonstram que conhecer normas de Direitos Humanos não implica necessariamente seu bom uso pelos juízes e promotores. Considero importante (e estratégico) que o debate sobre a formação e capacitação de integrantes do Sistema de Justiça em matéria de

---

<sup>20</sup> Santos (2007, p. 66) afirma que a transformação do Judiciário com vistas a levar a termo uma revolução democrática da justiça se faz necessariamente com a mudança completa da formação de todos os operadores do Direito: “é necessário uma revolução na formação”. Da mesma forma, Avritzer, Marona e Gomes (2014, p. 25) observam que a agenda estratégica de reforma do Sistema de Justiça precisa incluir, em suas linhas mestras, a preocupação com a assunção de uma nova cultura judiciária, que passa necessariamente pelo desenvolvimento de um novo modelo de seleção e formação dos operadores do Direito, em especial dos magistrados.

Direitos Humanos seja feito também em outro campo: da exigência, por parte de juízes e promotores, de uma racionalidade jurídica distinta, com o uso de uma argumentação não personalista e não opinativa, uma racionalidade na qual a prevalência dos Direitos Humanos seja central em sua realização.

Como diz Rodriguez (2013, p. 15), o Brasil parece possuir um Direito que se legitima simbolicamente em função de uma argumentação não sistemática, fundada na autoridade dos juízes e dos tribunais, mais preocupada com o resultado do julgamento do que com a reconstrução argumentativa de seus fundamentos e do fundamento dos casos anteriores. O autor utiliza o conceito de “zona de autarquia” para ilustrar um espaço institucional em que decisões são tomadas sem que se possa identificar um padrão de racionalidade qualquer, ou seja, em que as decisões são tomadas num espaço vazio de justificação. Existe uma falsa justificação que pretende conferir uma forma aparentemente racional para decisões puramente arbitrárias (RODRIGUEZ, 2013, p. 172). E observa:

Desta forma, os poderosos livram-se da necessidade de justificar racionalmente suas posições de domínio ao excluir determinados conceitos jurídicos e desenhos institucionais do debate público. Tal procedimento, que pode se dar com a utilização de tipos variados de argumentos, ou seja, com a incorporação de diversas das “entidades” judiciais a que nos referimos acima, pode vir a transformar o direito em mero instrumento para satisfazer o interesse deste ou daquele grupo social. (RODRIGUEZ, 2013, p. 21)

A decisão do Superior Tribunal de Justiça no caso *Sétimo Garibaldi* que manteve o trancamento da ação penal, pelo não conhecimento do recurso especial, é um bom exemplo. Sob o argumento de uma possível ausência de pré-questionamento, pelo Ministério Público, da matéria relativa ao descumprimento da Convenção Americana sobre Direitos Humanos pelo Estado brasileiro ainda no âmbito do julgamento no Tribunal de Justiça do Paraná, o STJ decidiu por não conhecer do recurso, ou seja, não analisar as razões apresentadas pelo Ministério Público para destrancamento da ação penal. O tribunal simplesmente excluiu do debate público a questão relacionada à obrigação do Estado brasileiro em cumprir a sentença da Corte Interamericana de Direitos

Humanos, mediante a utilização de uma “entidade judicial” bastante específica: o pré-questionamento da matéria.

Como pontuei, é razoável presumir que ministros do STJ tenham conhecimento sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Então, no caso em estudo, não se trata de uma questão de formação de juízes e promotores, e sim da exigência de uma racionalidade jurídica que não utilize argumentos de autoridade como subterfúgio para não justificar racionalmente suas posições.<sup>21</sup>

## **5. Conclusão: por uma democratização do Sistema de Justiça e violações de Direitos Humanos**

A estruturação e o fortalecimento de órgãos de controle externo do Sistema de Justiça para o enfrentamento de violações Direitos Humanos, com garantias de transparência e participação da sociedade em sua gestão, foram apontados pelos entrevistados e entrevistadas como uma importante proposta de reforma do sistema. Eles indicaram que a morosidade no andamento dos processos judiciais aprofunda as violações de direitos, como as ameaças a defensores de Direitos Humanos e denúncias contra o Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. E não há responsabilização dos integrantes do Sistema de Justiça quanto às omissões frente a ações judiciais e investigações que perduram por anos: as impressões quanto ao corporativismo de juízes e promotores em proteger seus pares foram recorrentes.

Santos (2007, p. 87) pontua que a independência judicial se transformou, em muitos países, numa independência corporativa, que equivale ao boicote à independência judicial democrática. Koerner (1999) já indicava três grupos de posições entre juízes, intelectuais e políticos a respeito da reforma do Poder Judiciário, debate iniciado na

---

<sup>21</sup> É curioso perceber que a questão da construção argumentativa dos fundamentos de uma decisão judicial tem um aspecto negativo, como expus no caso *Sétimo Garibaldi*, mas também pode ter um aspecto falsamente positivo. O STJ decidiu, em 15 de dezembro de 2016, ao julgar o recurso especial nº 1640084, por descriminalizar a conduta tipificada como crime de desacato a autoridade, por entender que a tipificação é incompatível com o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, aplicando o conceito de controle de convencionalidade. À primeira vista, parece (e em parte é) uma decisão judicial importante por retirar o caráter de tipo penal da conduta do desacato, tão utilizado por agentes públicos para coibir a liberdade de expressão e por utilizar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos como fundamento da decisão. Mas, me pergunto, qual a construção racional que foi feita que diferencia essa decisão da que negou conhecimento do recurso no caso *Sétimo Garibaldi*? Penso que a explicação dada por Rodriguez (2013), como sendo decisões formuladas em uma zona de autarquia, é bastante adequada.

década de 1990: a posição corporativo-conservadora, do Judiciário democrático e do Judiciário mínimo.<sup>22</sup>

A posição *corporativo-conservadora*, predominante entre ocupantes de órgãos de cúpula do Judiciário e outros profissionais da área jurídica (juízes de segunda e de primeira instância, advogados, promotores e outros funcionários do sistema judiciário), diagnostica a crise do Judiciário como a conjunção entre a insuficiência de meios e os problemas internos de funcionamento. Tal crise poderia ser solucionada sem mudanças fundamentais na estrutura ora vigente, sendo necessários apenas ajustes na organização judiciária e na legislação — especialmente a processual — no sentido de modernizar e racionalizar os serviços. Além disso, considera-se essencial a ampliação dos recursos financeiros para que o Judiciário se auto-reformule. Avalia-se que o Judiciário não necessita de controle externo por ser o mais público dos poderes, na medida em que a atividade jurisdicional é praticada por atos públicos sob o controle das partes interessadas, representadas por seus advogados. (KOERNER, 1999, pp. 11-12)

É importante ressaltar que as propostas apresentadas nas conferências e nos programas de Direitos Humanos sobre o Sistema de Justiça inserem-se, em grande parte, nessa posição corporativo-conservadora, associando a resolução do problema do acesso à Justiça à estruturação do Judiciário. Mas também surgiram recomendações, sobretudo nos anos iniciais dos ciclos de conferências, sobre um Judiciário democrático. Com a promulgação da emenda constitucional 45, entretanto, acabou “vencendo” uma posição híbrida, que associa corporativismo-conservador com o Judiciário mínimo, sendo essa a posição que acabou por predominar nas conferências de Direitos Humanos até 2011.

---

<sup>22</sup>A posição do Judiciário democrático considera que, além dos problemas de ineficiência dos serviços e de insuficiência de meios, o modelo atual do Judiciário leva ao isolamento político dos juízes em relação aos problemas políticos e sociais e, assim, ao seu distanciamento da transformação da sociedade, tanto na sua atividade jurisdicional como na sua participação política. Questiona, pois, o próprio modelo do juiz como funcionário voltado à aplicação neutra da lei, servindo à mera reprodução das injustiças do sistema (KOERNER, 1999, pp. 13-14). Já a posição do Judiciário mínimo era defendida, à época, pelo governo federal e sintetizava os projetos de lei que tramitavam no Congresso e outras propostas lançadas no debate político. Articulando-se estas propostas, surge um projeto global e coerente de reforma neoliberal do Poder Judiciário (KOERNER, 1999, pp. 17-18). Trata-se de uma proposta de reforma que se insere no campo hegemônico, como tratei anteriormente.

As disputas em torno de uma democratização do Sistema de Justiça reaparecem, com mais força, na décima segunda conferência, de 2016, como expus anteriormente, com propostas relativas à abertura do Sistema de Justiça e recomendações sobre implementação de ouvidorias externas, criação e aprimoramento de mecanismos de controle social do Poder Judiciário e do Ministério Público. Iniciativas importantes no âmbito da sociedade civil surgiram no sentido de reconectar o debate sobre a justiciabilidade dos Direitos Humanos e os problemas do acesso e democratização da justiça.

O ressurgimento do tema nos espaços de participação social e a (re)mobilização da sociedade civil ainda não geraram efeitos nos casos relacionados ao Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Há uma forte demanda de atuação do Poder Executivo quanto à adoção de medidas que fogem de sua competência e que são de responsabilidade direta do Ministério Público e do Poder Judiciário. Obviamente, cabe ao Poder Executivo realizar ações para garantir a proteção aos defensores e o cumprimento das decisões do SIDH, sobre as quais não deve se omitir. Mas os casos demonstraram que ainda há um largo campo de atuação das organizações de Direitos Humanos e movimentos sociais, em relação ao papel do Sistema de Justiça como violador de direitos e responsável por aprofundar ainda mais aspectos da violação.<sup>23</sup>

Como bem apontam Souza Júnior e Escrivão Filho (2016, p. 98), uma práxis contra-hegemônica no campo dos Direitos Humanos parte do reconhecimento dos sujeitos coletivos envolvidos na luta por direitos; do conhecimento, reconhecimento e tomada de posição diante da agenda de Direitos Humanos reivindicada pelos movimentos sociais; da identificação e do combate aos padrões institucionais, sociais e culturais de violação de direitos; da identificação dos agentes públicos e privados responsáveis e da identificação e pressão sobre as instituições públicas responsáveis pela defesa, garantia, efetivação ou promoção dos Direitos Humanos desde uma perspectiva de indivisibilidade

---

<sup>23</sup> Para Avritzer (2016, p. 108), existem níveis de democracia nos diferentes tipos de Poder Judiciário; e o Poder Judiciário brasileiro, em algumas pautas, até se aproximou ou então tentou se aproximar da cidadania. Por outro lado, na sua organização interna, o Judiciário é o mais antidemocrático dos poderes, seja pela sua estrutura de privilégios, seja pela hierarquia por meio da qual ele subordina os outros setores dentro do próprio poder. Propõe, como medida de democratização, a eleição de juízes em primeira instância, como funciona no Judiciário norte-americano: “a própria entrada do Poder Judiciário poderia ser alterada para que não fosse só por meio de concurso, mas que implicasse em alguma legitimidade da própria cidadania. Essa seria uma medida muito importante para a democratização do Judiciário brasileiro” (AVRITZER, 2016, p. 109).

e integralidade diretamente referidas à sua diversidade e especificidade temática. Daí a importância central dos sujeitos coletivos em redirecionar a demanda sobre proteção a direitos e efetividade da justiça ao Poder Judiciário e Ministério Público.

## 6. Referências

- ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp, 1997.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lílian. **Cartografia da Justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios**. São Paulo, Saraiva, 2014.
- CORTE IDH. Caso Garibaldi vs. Brasil. **Sentença de 23 de setembro de 2009 (exceções preliminares, fundo, reparação e custas)**. 2009.
- CUNHA, José Ricardo. Direitos Humanos e justiciabilidade: pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**. vol.2 n.3, São Paulo, dezembro 2005, pp. 138-172.
- GAIO, Carlos Eduardo, et al. (coord.). **Na linha de frente: defensores de direitos humanos no Brasil 2002-2005**. Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos, 2006.
- DINIZ DA SILVA, Andréa. A efetivação dos Direitos Humanos no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. In: CUNHA, José Ricardo. **Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 265-286.
- KOERNER, Andrei. O debate sobre a reforma do judiciário. **Novos Estudos**. Ed. 54, julh-1999, pp. 11-26.
- LAURIS, Élide. Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça. **Revista Direito & Práxis**. Rio de Janeiro, v.06, N.10, p.412-454, 2015.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RIBEIRO, Ludmila. Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 2, p. 138-163, ago/set 2014.
- LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), 2016.
- MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). **Revista Debates**. Porto Alegre, vol. 8, n. 3, p.97-117, set-dez. 2014.
- MARONA, Marjorie Corrêa. Reforma do Judiciário no Brasil. In: Avritzer, Leonardo et al. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A reforma do poder judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista CEJ**, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003.

OST, François. **O tempo do Direito**. Bauru, São Paulo: Edusc, 2005.

PARÁ. Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos. **Relatório de monitoramento do caso Maria Joel da Costa**, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 45, pp. 49-95, 1998.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: Poupart, J.; Deslauriers, J. P.; Groulx, L. H.; Laperrière, A.; Moyer, R.; Pires, A. P. **Pesquisa Qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Pesquisa empírica e estado de direito: a dogmática jurídica como controle do poder soberano**. XV Congresso Nacional do CONPEDI, 2006. Disponível em: [http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/teoria\\_do\\_direito\\_jose\\_rodrigo\\_rodriguez.pdf](http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/teoria_do_direito_jose_rodrigo_rodriguez.pdf). Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Como decidem as cortes?** Para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SADEK, Maria Tereza (org.). **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 10, n. 1, maio, pp. 01-62, 2004.

\_\_\_\_\_. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos avançados**. São Paulo, n. 18, p. 79-101, 2004(a). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. A pesquisa em Direito e a pesquisa em Ciências Sociais. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo (coord.). **Pesquisa empírica em Direito**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Reflexiones para la construcción de un intelectual de retaguardia. Conversaciones con Boaventura de Sousa Santos. **Estudios del ISHiR**, 9, pp. 75-97, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: os**

caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp.39-82, 2002.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, pp. 127-44, fevereiro de 2001.

SOUZA JR., José Geraldo; ESCRIVÃO FILHO, Antônio. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os Direitos Humanos. In: DELGADO, Ana Luíza de Menezes, et al. **Gestão de políticas públicas de Direitos Humanos**. Brasília: Enap, p. 45-118, 2016.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, José Ribas; BEZERRA, Rafael. **Estado de coisas fora do lugar**, 25 set. 2015. Disponível em: <http://jota.info/estado-de-coisas-fora-lugar>. Acesso em: 28 set. 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005, 3ª ed.

VIANNA, Luís Werneck (org). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002

VIANNA, Luiz Werneck et al. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2>.