

CONTRIBUIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA UMA REFORMA DA JUSTIÇA NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS: ESTUDO A PARTIR DOS PNDHs E CONFERÊNCIAS NACIONAIS

CONTRIBUTIONS OF SOCIAL PARTICIPATION TO A REFORM OF JUSTICE FROM THE HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE: STUDY OF THE PNDHs AND NATIONAL CONFERENCES

Luciana Silva Garcia **1**

Resumo: A partir do reposicionamento das instituições do sistema de Justiça com a Constituição Federal de 1988 (que se tornaram mais presentes na vida social e política do país), a participação social em Direitos Humanos procurou influenciar a reforma da Justiça para enfrentar as graves violações de direitos que persistiam mesmo após o estabelecimento de uma nova ordem constitucional. O artigo tem por objetivo verificar as propostas desta participação social nas conferências e planos nacionais de Direitos Humanos para o aprimoramento do sistema de Justiça quanto ao enfrentamento de graves violações de direitos e analisar criticamente em que medida tais propostas foram incorporadas no processo da Reforma do Judiciário das décadas de 1990 e 2000.

Palavras-chaves: Direitos Humanos. Participação Social. Reforma da Justiça.

Abstract: From the repositioning of the institutions of the justice system with the Federal Constitution of 1988 (which became more present in the social and political life of the country), social participation in Human Rights sought to influence the reform of Justice to face the serious violations of rights that persisted even after the establishment of a new constitutional order. The article aims to verify the proposals of this social participation in national human rights conferences and plans for the improvement of the Justice system regarding the confrontation of serious violations of rights and to critically analyze the extent to which these proposals were incorporated in the Judiciary Reform process the 1990s and 2000s.

Keyword: Human rights. Social participation. Justice reform.

Introdução

O Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública (mesmo que em menor medida) detêm posição privilegiada na estrutura do Estado e na vida pública do país, o que se manteve com relativa estabilidade ao longo da história republicana brasileira (ADORNO, 1988, VIANNA et al, 1997). Esta posição ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu um amplo rol de direitos fundamentais, de natureza individual e social, bem como a tutela de direitos coletivos e difusos ampliaram a possibilidade de acionamento dos órgãos de justiça para a sua defesa em juízo. Foram criados novos instrumentos processuais, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a prestação jurisdicional foi ampliada para atender as causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, o que foi chamado de medidas de democratização do acesso à justiça, como a previsão dos juizados de “pequenas causas” e dos serviços de assistência jurídica integral e gratuita.

Estes dispositivos tornaram as instituições do sistema de justiça, em especial o Judiciário e o Ministério Público, mais presentes na vida social e política do país, com consequências sobre a atuação do Poder Executivo e Legislativo, fenômeno que ganhou diversos alcunhas como *judicialização da política*, *ativismo judicial* ou *governo dos juizes*, que tem como origem a ampliação do controle de constitucionalidade das leis e políticas públicas pelo Judiciário (VIANNA et al., 1999; CAMPILINGO, 2000). Há uma relação intrínseca entre a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem-estar que elevou o acesso à justiça à condição de um direito fundamental essencial porque mais do que uma garantia de direitos, trata-se de um direito autônomo, cuja denegação acarretaria a de todos os demais (ROQUE, 2017, p. 2). Como apontam Cappelletti e Garth (1988), o reconhecimento progressivo do acesso à justiça como um direito tem importância capital entre os novos direitos individuais e sociais. “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos fundamentais – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 12).

Por sua vez, o campo dos Direitos Humanos também se fortaleceu, aprofundando sua organização e atuação após a Constituição de 1988 (ENGELMANN, MADEIRA; 2015; FACHIN, PAGLIARINI; 2018). A aposta dos movimentos sociais, organizações de Direitos Humanos, defensores e defensoras de Direitos Humanos a partir de 1988 foi também da judicialização das violações de Direitos Humanos, especialmente das graves violações de direitos, seja pelo acionamento do Ministério Público para demandas coletivas, pela Defensoria Pública para demandas individuais ou ainda pelo litígio estratégico (OSÓRIO;2019).

Neste cenário, o artigo tem por objetivo verificar as propostas da participação social em Direitos Humanos nas conferências e planos nacionais de Direitos Humanos (PNDHs) para o aprimoramento do sistema de Justiça quanto ao enfrentamento de graves violações de direitos e analisar criticamente em que medida tais propostas foram incorporadas no processo da Reforma do Judiciário das décadas de 1990 e 2000. Parto da hipótese de que a participação social em Direitos Humanos apostou em propostas de reforma do sistema de Justiça que contribuiu para o fortalecimento das capacidades do Poder Judiciário, Ministério Público e, em menor medida, da Defensoria Pública, acabando por deixar de lado a pauta de democratização da Justiça. O artigo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução: a segunda trará o levantamento das contribuições dos espaços de participação social para o sistema de Justiça, a terceira, uma análise da reforma do Judiciário numa perspectiva de Direitos Humanos, considerando dois eixos centrais (o tempo e as graves violações de direitos e a democratização do sistema de Justiça) e a conclusão.

O Sistema de Justiça e a participação social em Direitos Humanos: análise das conferências e dos planos nacionais

A formulação de ações e políticas públicas de Direitos Humanos no Brasil é marcada por uma alta propensão participativa, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Segundo Avritzer (2009), a partir de 1988, houve importantes mudanças na forma de interação do Estado com a sociedade brasileira, com destaque para o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas – formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. As instituições participativas no Brasil têm hoje inegável importância na realidade dos governos, na medida em que vêm se disseminando desde o lançamento de suas bases legais em 1988, e têm sido integradas de forma gradual e orgânica ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, seja por meio da estruturação de sistemas nacionais de políticas. Ainda de acordo com Avritzer (2009), as instituições participativas podem se diferenciar em ao menos três formas por meio das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil interferem no processo de tomada de decisão política: i) desenho participativo de baixo para cima (por exemplo: orçamentos participativos); ii) desenho de partilha do poder (tais como conselhos); e iii) desenho de ratificação pública (por exemplo, participação na elaboração de alguns planos diretores).

Quanto às políticas de Direitos Humanos, de 1996 a 2016, foram realizadas doze conferências nacionais de Direitos Humanos e editados três Programas Nacionais de Direitos Humanos (1996, 2002 e 2009) que podem ser caracterizados pelo desenho de ratificação pública na medida em que seus resultados buscam influenciar a atuação, por meio de ratificação, do Estado em seus diversos níveis e esferas. Proponho-me, nessa seção, a analisar as resoluções das conferências e as prescrições dos programas de Direitos Humanos para compreender de que forma a participação social em Direitos Humanos compreendeu o papel do sistema de Justiça quanto ao tratamento de graves violações de direitos e verificar se prescreveu reformas no sistema de Justiça sob uma perspectiva dos Direitos Humanos.¹

O sistema de Justiça nos Programas Nacionais de Direitos Humanos

Os três programas nacionais de Direitos Humanos apresentam propostas de fortalecimento da estrutura do sistema de Justiça, com ampliação de varas e promotorias especializadas e criação de defensorias públicas. Há uma associação direta entre estruturação do sistema de Justiça e garantia de acesso à Justiça.

O PNDH-1 propõe apoiar, no contexto de reforma do Estado, propostas para modernizar o Judiciário e fortalecer o sistema de proteção e promoção dos Direitos Humanos, para agilizar os processos, simplificar as regras e os procedimentos e aumentar as garantias do tratamento igualitário de todos perante a lei.

O PNDH-2 apresenta recomendação de apoio à proposta de emenda constitucional sobre a reforma do Poder Judiciário, para assegurar a razoável duração dos processos; conferir o status de emenda constitucional aos tratados sobre Direitos Humanos; garantir o incidente de deslocamento, da Justiça Estadual para a Justiça Federal, nas hipóteses de graves crimes contra os Direitos Humanos; adotar a súmula vinculante, dispendo sobre a validade, a interpretação e a eficácia das normas legais e seu efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário; estabelecer o controle externo do Poder Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça e criar o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

O PNDH-3 traz no eixo orientador IV, temas da segurança pública, acesso à Justiça e combate à violência, e é desenvolvido em seis diretrizes: democratização e modernização do sistema de segurança pública; transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal; prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos; combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária; garantia dos direitos das vítimas de crimes e de proteção das pessoas ameaçadas; modernização da política de execução penal, priorizando a aplicação de penas e medidas alternativas à privação de liberdade e melhoria

1 Na análise, não incluí as recomendações resultantes da 9ª Conferência de Direitos Humanos porque seu relatório final não está disponível. Em consulta à Câmara dos Deputados (protocolo de atendimento nº F8DD103612062), foi informado que somente estão disponíveis os áudios da conferência, acessíveis na página eletrônica: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/lista.asp?ACAO=&txtDt1=29/06/2004&txtDt2=02/07/2004&pesqcompleta=1&submit=Pesquisar>. Acesso em: 16 ago. 2016.

do sistema penitenciário e promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para conhecimento, garantia e defesa dos direitos.

Os objetivos estratégicos desenvolvidos nas diretrizes, em especial de promoção de sistema de justiça mais ágil, apontam sugestões de fortalecimento do Poder Judiciário, Ministério Público e da Defensoria Pública, como a capacitação de profissionais do sistema de Justiça, ampliação da Defensoria Pública da União e utilização de medidas alternativas de solução de conflitos. Ressalto que o tema do acesso à Justiça no PNDH-3 foi refletido juntamente com o tema da segurança pública e enfrentamento à violência, mas não há objetivos estratégicos e recomendações que abordem justamente a correlação entre o enfrentamento à violência e impunidade.

Propostas relacionadas à reforma do sistema de Justiça o PNDH-1, com as seguintes recomendações:

Apoiar, no contexto de reforma do Estado, coordenada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, propostas para modernizar o Judiciário e para fortalecer o sistema de proteção e promoção dos DH, de forma a agilizar os processos, simplificar as regras e procedimentos e aumentar as garantias do tratamento igualitário de todos perante a lei (BRASIL, 1996, p. 13).

Criar e fortalecer programas internacionais de apoio a projetos nacionais que visem à proteção e promoção dos direitos humanos, em particular da reforma e melhoria dos sistemas judiciários e policiais (BRASIL, 1995, p. 39).

Já no PNDH-2, são as seguintes propostas:

41. Apoiar a Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2000, sobre a reforma do Poder Judiciário, com vistas a: a) assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração dos processos e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação; b) conferir o status de emenda constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos aprovados pelo Congresso Nacional; c) garantir o incidente de deslocamento, da Justiça Estadual para a Justiça Federal, da competência processual nas hipóteses de graves crimes contra os Direitos Humanos, suscitadas pelo Procurador Geral da República perante o Superior Tribunal de Justiça; d) adotar a súmula vinculante, dispondo sobre a validade, a interpretação e a eficácia das normas legais e seu efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário; e) estabelecer o controle externo do Poder Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, encarregado do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes; f) criar o Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (BRASIL, 2002, p. 8).

Não há propostas de reforma do sistema de Justiça no PNDH-3. Recomendações expressas sobre a democratização do sistema de Justiça não constam em nenhum dos três programas.

O sistema de Justiça nas Conferências Nacionais de Direitos Humanos

Considero importante, também, o debate feito nas conferências de Direitos Humanos sobre o assunto. Na mesma linha dos PNDHs, em praticamente todas as conferências, há propostas de ampliação da estrutura do sistema de Justiça, com criação de varas, promotorias e defensorias.

Já na primeira conferência, realizada em 1996, há uma recomendação sobre a federalização de crimes indicados pela sociedade civil e a criação do Conselho Nacional de Justiça, com composição majoritária de organizações não governamentais, com a finalidade de fiscalizar as atividades do Ministério Público e Poder Judiciário; o eixo dessas propostas é o Justiça e Direitos Humanos.

A segunda conferência, de 1997, aprofunda as propostas, com a criação de ouvidorias no Poder Judiciário, de seu controle externo e uma reforma do Judiciário a ser debatida com a sociedade; o eixo é o Segurança Pública e Justiça. Em 1998, na terceira conferência, as propostas de controle externo do sistema de Justiça permanecem com as de controle popular sobre o Poder Judiciário e criação de mecanismos de democratização do sistema de Justiça. A quarta conferência apresenta uma proposta de acompanhamento dos debates sobre reforma do Judiciário, em curso no Congresso Nacional.

A quinta conferência, em 2000, propõe a apresentação de relatórios periódicos pelo Ministério Público e Poder Judiciário sobre processos judiciais relativos à promoção e defesa dos Direitos Humanos. A sexta conferência, em 2001, é a primeira a apresentar um eixo temático sobre impunidade: *a impunidade como violação de Direitos Humanos*. Nele, aparecem propostas importantes, como a federalização de crimes contra Direitos Humanos, repúdio às ações de criminalização de movimentos sociais, em especial da luta pela terra, a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito do Poder Judiciário e a constituição de observatórios e redes informais de controle externo do Judiciário. A sétima conferência relaciona a reforma do Poder Judiciário com o enfrentamento à impunidade e com sua democratização.

A oitava conferência propõe ações de fortalecimento das defensorias públicas, criação de promotorias de Direitos Humanos e garantia dos poderes de investigação do Ministério Público, inclusive sobre crimes contra os Direitos Humanos. A décima conferência, de 2006, já trata de aprimoramento institucional do Ministério Público e do Judiciário (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2006) para aprimorar a eficácia social do sistema de Justiça e Segurança Pública e implementação da ouvidora do Conselho Nacional de Justiça. A décima primeira conferência aprovou recomendações sobre fortalecimento e acesso aos mecanismos de controle dos órgãos e instituições de justiça (BRASIL, Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2008), como o Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, ouvidorias independentes para o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública; a criação de mecanismos de controle externo do Judiciário com participação da sociedade civil e a criação de mecanismos de combate à corrupção e impunidade no sistema de segurança pública e justiça.

A décima segunda conferência, de 2016, no subeixo sobre participação política, há previsão de reforma das instituições públicas, com ênfase no Poder Judiciário, visando sua democratização. Há também recomendações sobre implementação de ouvidorias externas, criação e aprimoramento de mecanismos de controle social do Poder Judiciário e do Ministério Público.

De forma expressa, somente a sexta e sétima conferências, realizadas em 2001 e 2002, abordam o tema da impunidade como violação de direito, relacionando-o a uma necessária reforma do sistema de Justiça. As primeiras conferências, realizadas entre 1996 e 1998, apresentam recomendações com forte teor de democratização do Poder Judiciário, com controle externo e popular do sistema de Justiça. A quarta e quinta conferências não tratam do tema democratização do sistema de Justiça ou enfrentamento à impunidade, claramente. Em 2003, há propostas de fortalecimento do sistema de Justiça e, em 2006, a conferência realizada após a promulgação da emenda constitucional nº 45, de 2004, que tratou da reforma do Judiciário, aborda a necessidade de aprimoramento institucional dos órgãos, sem menção à impunidade ou controle social.

O tema é retomado na conferência de 2008, com propostas de controle externo (ouvi-

dorias) e enfrentamento à impunidade no âmbito do sistema de Justiça. Mas essas propostas não foram refletidas no terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, documento elaborado na sequência da conferência. Em 2016, o tema da democratização e controle social retorna à agenda, mas sem menção expressa à relação da impunidade com o sistema de Justiça.

Reflexões quanto ao conteúdo da participação social em Direitos Humanos sobre o sistema de Justiça

Ao analisar o conteúdo da participação social em Direitos Humanos, especificamente sobre o sistema de Justiça, constatei uma frequente reivindicação por estruturação, ampliação e fortalecimento do Poder Judiciário, Ministério Público e defensorias públicas, com criação de varas, promotorias, projetos de justiça itinerante e mecanismos de mediação de conflito, formulada por diversos grupos ligados a direitos da população idosa, LGBT, criança e adolescente, por exemplo. Seria o acesso à Justiça, ou ampliação do acesso à Justiça, por meio da estruturação do sistema de Justiça.

Lauris (2016), a partir de dois casos exitosos de atuação da Defensoria Pública de São Paulo (indenização do Estado a familiares de vítima de execução sumária pela Polícia Militar e vítimas de maus-tratos por agente público por serem portadoras de autismo), discute sobre o encontro, com a justiça, de pessoas convencionalmente referidas como população pobre e/ou grupos vulneráveis, refletindo sobre a experiência de conquista de direitos daquelas e daqueles que são sistematicamente privados do direito. Lauris analisa a afirmação de que o acesso à Justiça é um indicador de democratização dos Estados.

A autora defende que um sistema de acesso à Justiça democrático só é um indicador político se funcionar como um indicador social:

Isto é, o facto de os estados contemporâneos assentarem-se em princípios e instituições democráticos ganha relevância apenas e na medida em que esta normatividade esteja a serviço do desvelamento de violências estruturais que, não advindo mais de regime político ditatorial, é social (LAURIS, 2016, p. 418).

E complementa, afirmando que uma democratização fraca do acesso nada mais representa que um movimento de maximização da oferta de serviços no âmbito de reformas judiciais dirigidas ao controle da carga de litigiosidade dos tribunais:

Neste ponto, sem detrimento da expansão do Estado, aposta-se na cooperação com a sociedade civil como meio de promoção de um acesso à justiça próximo e desjudicializado. O envolvimento da comunidade resulta numa resolução de conflitos a partir de baixo que funciona como alternativa de consumo contendora do aumento da demanda judicial. A soberania do Estado pronuncia-se democrática através de um conjunto poliforme de instituições e procedimentos que asseguram a ampliação do acesso à justiça oficial. Este é um contexto que efetiva um conceito de democracia mínimo em que a permanência de regimes de exclusão radial no interior do Estado não tem qualquer impacto na retórica de ampliação da legitimidade política (LAURIS, 2016, p. 418).

Como pontua Lauris (2016, p. 419), a experiência de acesso ao direito apenas excepcionalmente o Estado de não acesso a direitos a que estão subjugados os destinatários da assistência jurídica — aí, amplo para os destinatários da justiça temática de proteção à criança, ao idoso, à população LGBT, a pessoas com deficiência:

Defender que o acesso nessas circunstâncias integra um momento de avanço das/os pobres para um futuro de democratização apenas corresponde a uma concessão débil de democracia que equipara igualdade jurídica à existência de um espaço de reclamação e apoio mantido pelo Estado ou por programas de inclusão. É nesse quadro de manutenção de uma democracia débil que a política pública, para afirmar o seu compromisso com a igualdade mais facilmente concede na construção de mecanismos de resolução de conflitos e de assistência jurídica do que altera o sistema para inverter de facto a desigualdade no acesso à distribuição de recursos políticos e econômicos (LAURIS, 2016, p. 419).

Ampliando o argumento, Avritzer, Marona e Gomes (2014, p. 203), ao realizarem uma cartografia da Justiça no Brasil, defendem que a questão do acesso à Justiça implica adotar uma concepção pós-liberal do Direito, porque, em sua versão clássica, o liberalismo realiza duas suposições que dispensam o tratamento sistemático do acesso à Justiça: o direito liberal supõe que todos os conflitos são interindividuais, pelo reconhecimento de um sujeito de direito individualizado, não reconhecendo direitos coletivos e sujeitos coletivos de direito; e o direito liberal supõe a igualdade formal dos indivíduos, não reconhecendo, assim, as especificidades, particularidades relegadas à esfera privada.

A ampliação das estruturas do sistema de Justiça que atendam as demandas da participação social em Direitos Humanos promove apenas um requisito de democracia formal. A defesa da justiça como acesso apenas às instâncias de resolução de conflitos oculta a existência de uma Justiça que corrobora a violação sistemática de direitos em franjas de exceção jurídica (LAURIS, 2016, p. 419). É a atuação do sistema de Justiça como violador de direitos, sobre o qual não houve um debate central em doze conferências e três programas nacionais de Direitos Humanos, que permanece ocultado por demandas de ampliação das estruturas de acesso à Justiça.

Por sua vez, a estruturação do sistema de Justiça e seu fortalecimento, demandado pela sociedade civil, também ampliaram, ao longo dos anos, a presença do Poder Judiciário e Ministério Público em espaços de deliberação e formulação de políticas públicas, internos ao Poder Executivo ou de composição mista com a sociedade civil.

Temos, por exemplo, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, que prevê entre seus membros representantes do poder público, da Procuradoria-Geral da República, do Conselho Nacional de Justiça e da Defensoria Pública da União. O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura tem a participação do Ministério Público e do Poder Judiciário, como convidados em caráter permanente. Os conselhos nacionais do Idoso e dos Direitos da Criança e do Adolescente contam com a participação de representantes do Ministério Público e Poder Judiciário.

A reforma do Poder Judiciário, pela emenda constitucional 45, de 2004, criou o Conselho Nacional de Justiça, que, em sua composição, prevê apenas dois representantes não integrantes de órgãos do sistema de Justiça, que são indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Como bem pontua Medeiros (2014), na primeira década de CNJ, as vagas foram, sem exceção, ocupadas por homens e brancos, perfil que coincide com o da maioria dos magistrados do país (CNJ, 2018), bastante diferente, no entanto, do perfil da maioria da população brasileira.

Nesse cenário, é importante refletir sobre o conteúdo da participação social em Direitos Humanos sobre o sistema de Justiça: ao longo de doze conferências e três programas, a sociedade civil propôs, como ações programáticas para o Estado, o fortalecimento do Poder Judiciário e Ministério Público, com a sua estruturação. Esse fortalecimento refletiu na presença desses órgãos em espaços de deliberação e controle social de políticas públicas.

Observei ainda, analisando as proposições das conferências de Direitos Humanos, que

aquelas realizadas na década de 1990 apresentaram mais resoluções sobre instrumentos para a sociedade civil acionar o sistema de Justiça, especialmente o Poder Judiciário, em situações de violações de direitos — entre elas, a ampliação do rol dos proponentes de ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade, para incluir entidades de Direitos Humanos, e a possibilidade de movimentos sociais e organizações da sociedade civil ajuizarem pedido de federalização de crimes de Direitos Humanos. Essas propostas foram deixadas de lado e, concomitantemente, ganharam espaço as recomendações sobre fortalecimento do Ministério Público.

É possível indicar uma relação entre o processo de fortalecimento institucional no Ministério Público após a Constituição Federal de 1988 e o esvaziamento das demandas de ampliação dos mecanismos para que a sociedade civil tivesse legitimidade ativa para propor ações, independentemente das posições do Ministério Público. Maciel e Koerner (2014) analisam a dinâmica de reconstrução do Ministério Público, focalizando a mobilização de seus integrantes no período entre 1974-1985. Os autores apontam que as características da transição política brasileira foram decisivas para o processo de mudança da instituição, que ganhou status constitucional em 1988: a conexão do movimento institucional do Ministério Público com as elites políticas dissidentes e a rede de ativismo densa em torno de novos conflitos sociais permitiu que o órgão ganhasse visibilidade política, tornando-se uma alternativa viável, para o sistema político responder às pressões sociais para a democratização do Judiciário.

Assim, a Constituição Federal de 1988 garantiu ao Ministério Público uma série de atribuições, transformando-o em guardião de direitos individuais e coletivos e abrindo espaço para que atuasse em áreas diversas, como eleições, consumidor, meio ambiente, educação, saúde, povos indígenas, patrimônio histórico, atividades policiais e prisões². A ampliação de suas competências e a autonomia em relação aos demais poderes levaram Arantes (1999) a identificar o Ministério Público como um “quarto poder”, responsável por nada menos que a garantia da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis².

Lemgruber et al. (2016) fazem um balanço sobre a outorga de superpoderes ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, verificando se a entidade tem efetivamente cumprindo seu amplo papel constitucional de guardião de direitos. Concluem que “o envolvimento do Ministério Público na defesa de interesses coletivos, no controle externo das polícias e na fiscalização das punições legais — tarefas imprescindíveis à garantia de direitos básicos para toda a população — não só não se tornou prioritário, como está longe de produzir os efeitos anunciados no título de ‘guardião da democracia’” (LEMGRUBER, et al., 2016, p.7).³

A pesquisa verificou a baixa avaliação quanto à prioridade na atuação do Ministério Público, segundo os próprios promotores e procuradores, nas áreas da supervisão da execução penal (cumprimento de pena de prisão e de medidas alternativas e no controle externo da polícia) (LEMGRUBER, et al., 2016, p. 31). Esses temas, tão caros para as organizações e movimentos de Direitos Humanos, não são percebidos como prioritários pela maioria dos promotores e procuradores⁴. Como apontou Lemgruber et al.:

Não parece exagero dizer que tem havido omissão, quando não leniência, de boa parte do Ministério Público frente às sistemáticas ilegalidades e violações de direitos que caracterizam a ação policial e o funcionamento do sistema

2 Freitas (2016) reflete sobre a intersecção entre racismo e justiça criminal e aponta a convivência do Ministério Público ante as violações de direitos inerentes a este processo. Como bem aponta o autor: “deixa-se escapar do debate que o MP tem obrigação constitucional de realizar o controle externo da polícia, que o controle não é só reativo, mas também preventivo, e que a sociedade lutou — muito — para que o MP tivesse os poderes e a estrutura que tem hoje e o que o MP traiu o movimento social, se transformou num monstro corporativo que vive a defender seus próprios interesses” (p.3).

3 Por outro lado, a pesquisa apontou a investigação criminal como tema em segundo lugar nas prioridades dos promotores e procuradores, sendo o primeiro lugar o combate à corrupção, uma atribuição que foi alvo da PEC 37/2011 — que limitava os poderes investigatórios do órgão — e de protestos populares contra a redução da autoridade investigatória do Ministério Público (LEMGRUBER, et al., 2016, p. 30).

prisonal no Brasil. Há, sem dúvida, iniciativas visando à reversão desse quadro, mas provêm de indivíduos ou grupos, não de um esforço concentrado da instituição para enfrentar os graves e crônicos problemas dessas duas áreas — uma delas, aliás, expressamente prevista na Carta de 1988 como atribuição *exclusiva* do MP (LEMBRUGER, et al., 2016, p. 65).

A federalização de crimes de Direitos Humanos, umas das reivindicações prioritárias das conferências, é um bom exemplo para ilustrar os argumentos trazidos pela pesquisa citada. Criado pela emenda constitucional 45, de 2004, o incidente de deslocamento de competência é aplicável nas hipóteses de grave violação de Direitos Humanos, sendo de competência exclusiva do procurador-geral da República (PGR) suscitá-lo, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, para deslocá-los para a Justiça Federal, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil seja parte.⁴ Até o momento, foram apresentados 22 pedidos de deslocamento de competência pelo PGR e deferidos apenas três (referente ao assassinato do advogado Manoel Mattos, ao assassinato do promotor de Justiça Thiago Farias Soares e referente a uma série de desaparecimentos forçados, tortura e extermínios cometidos por membros da polícia militar de Goiás).

Considerando as conferências e os programas nacionais, a participação social em Direitos Humanos sobre o sistema de Justiça centrou-se, ao longo dos anos, no fortalecimento, sobretudo estrutural, do Ministério Público, Poder Judiciário e da Defensoria Pública, sem que houvesse reflexões sobre a correlação entre o acesso formal à Justiça, com a criação de varas, promotorias, defensorias específicas a grupos vulneráveis, e a grande parcela de responsabilidade do sistema de Justiça na perpetuação de violações de direitos. As discussões sobre a democratização e o controle social do sistema de Justiça, por sua vez, não estão presentes em todas as conferências e programas — tema necessário para uma reforma do sistema, numa perspectiva de Direitos Humanos, conforme abordarei a seguir.

É importante também pontuar os limites dos eixos participativos estabelecidos com a Constituição Federal de 1988, mesmo não sendo esse o objeto central do artigo. Avritzer (2016) afirma que os três eixos participativos que se desenvolveram nos últimos 25 anos — a Constituição Federal; a sinergia entre o Partido dos Trabalhadores e o processo de participação social, que teve como momento de explosão as primeiras vitórias eleitorais do partido no âmbito municipal e que resultou na implantação dos orçamentos participativos, e a dimensão nacional da participação reforçada a partir de 2003 com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder — vêm encontrando dois limites principais: o limite externo, ligado a um conjunto de setores que ou não foram plenamente incluídos na participação, ou passaram a ter agendas paralelas aos processos participativos; e o limite interno, a segmentação da participação que se tornou o fenômeno mais relevante dos processos participativos depois de 2013, que acabou gerando fortes exclusões ao longo da última década. Essa segmentação apontada por Avritzer pode ter gerado efeitos no debate sobre o papel do Sistema de Justiça e sua necessária democratização no âmbito das conferências e dos programas nacionais, o que requer estudo específico.⁵

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,

⁵ Para uma análise sobre os atores, dinâmicas participativas e efetividade das conferências nacionais, ver Avritzer, Leite de Souza (2013).

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 desapropriação⁶ 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).⁷

As propostas de reforma constitucional e infraconstitucional que modificaram o perfil do Estado naquela década 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 — o fenômeno que se convencionou chamar de judicialização da política (SADEK, 2001).⁸ 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. 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).⁹

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, 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,

6 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.

7 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.

8 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.

9 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.

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.¹⁰

Mas essa reforma não gerou consequências positivas que alterassem a postura do Sistema de Justiça frente a graves violações de Direitos Humanos, especialmente em dois eixos: o tempo e a democratização da Justiça

O tempo e as violações de Direitos Humanos

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 nº 45, 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 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).

¹⁰ 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 do artigo 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.

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:

Mais precisamente: o direito afeta diretamente a temporalização do tempo, ao passo que, em troca, o tempo determina a força instituinte do direito. Ainda mais precisamente: o direito temporaliza, ao passo que o tempo institui. Trata-se, então, de uma dialética profunda e não de relações superficiais que se ligam entre o direito e o tempo. O tempo não permanece exterior à matéria jurídica, como um simples quadro cronológico em cujo seio desenrolaria sua ação; do mesmo modo, o direito não se limita a impor ao calendário alguns prazos normativos, deixando para o restante que o tempo desenrole seu fio (OST, 2005, p. 13-14).

É preciso tempo para se instituir o direito. 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, p. 141-142). Mas, para graves violações de Direitos Humanos (o massacre de Carandiru, a chacina da Candelária, o massacre de Eldorado dos Carajás, apenas para citar alguns), a passagem do tempo desinstituiu o direito à justiça, ao julgamento e à reparação. 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).

Por isso, a importância fundamental de se considerar a 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 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.¹¹

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).

¹¹ 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 de segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade (SANTOS, 2007).

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 compõem uma importante proposta de reforma do sistema. A morosidade no andamento dos processos judiciais aprofunda as violações de direitos. 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 década de 1990: a posição corporativo-conservadora, do Judiciário democrático e do Judiciário mínimo.

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, p. 11-12).

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, p. 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, p. 17-18). Trata-se de uma proposta de reforma que se insere no campo hegemônico, como tratei anteriormente.

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.

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.¹²

Como bem apontam Souza Júnior e Escrivão Filho (2016), 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 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.

Considerações Finais

A construção de uma nova democracia a partir da Constituição Federal de 1988, com a ampliação do rol de direitos fundamentais individuais e sociais e a tutela de direitos coletivos e difusos tornou as instituições do sistema de justiça, em especial o Judiciário e o Ministério Público, mais presentes na vida social e política do país e refletiu-se também na aposta que os movimentos sociais e organizações de Direitos Humanos fizeram com a judicialização das graves violações de Direitos Humanos. Mesmo com a democratização, a violência policial persistia, acumulavam-se os massacres e chacinas, a atuação de grupos de extermínio crescia nas regiões norte e nordeste do país, “as graves violações de direitos humanos faziam parte do cotidiano de governos eleitos pelo voto, mas que tinham dificuldades em exercer o controle civil das forças policiais e das instituições coercitivas” (SINHORETTO, ALMEIDA; 2019, p. 229).

Com o avanço dos espaços de participação social, como as conferências e planos nacionais aqui analisados, consolidou-se uma posição no campo dos Direitos Humanos de que o Poder Judiciário e o Ministério Público precisavam ser fortalecidos e estruturados para enfrentar graves violações de direitos. Em que pese, na década de 1990 (período em que a reforma do Judiciário foi debatida) propostas importantes da sociedade civil sobre democratização da Justiça e ampliação do rol de proponentes dos pedidos de federalização, da ação civil pública e até mesmo das ações de controle de constitucionalidade, que foram construídas no âmbito das conferências, se perderam com os anos, dando lugar a uma concepção de que Justiça ampla é aquela mais varas e mais promotorias especializadas. É uma concepção de Justiça que associa o corporativismo-conservador com o Judiciário mínimo.

Entretanto, esta aposta da participação social em Direitos Humanos não trouxe resultados para a abertura do sistema de Justiça à sociedade, num processo democrático (a ver, por exemplo, a composição dos conselhos externos do Judiciário e do Ministério Público), não tendo sido capaz também de dar conta da morosidade ativa do processamento de graves violações de Direitos Humanos pelo sistema de Justiça. Retomar o debate sobre uma reforma da Justiça a partir do campo contra-hegemônico (SANTOS, 2007) revisitando as discussões feitas na década de 1990 pode ser um caminho para que o campo dos Direitos Humanos não fique a reboque do corporativismo-conservador e eficientista que tem dominado o debate e propostas sobre reformas das instituições do sistema de Justiça.

Referências

¹² Como, por exemplo, a Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDH), uma rede nacional composta de entidades e organizações de assessoria jurídica e movimentos sociais que lidam com ações judiciais em diversos temas de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/>. Acesso em: 18 mai. 2020.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp, 1997.

_____. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo; LEITE DE SOUZA, Clóvis Henrique (orgs.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjore; GOMES, Lílian. **Cartografia da Justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios**. São Paulo, Saraiva, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico n. 319/96 – O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para a reforma**. Washington: BIRD, 61 p. 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. I Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. II Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. III Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. IV Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. V Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. VI Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. VII Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório. X Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros – 2018**. Brasília: CNJ, 2018.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos - 1**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

BRASIL. Secretaria de Estado de Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos - 2**. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos- 3**. Brasília: SEDH, 2010.

CAMPILONGO, Celso F. Governo representativo “versus” governo dos juízes. São Paulo, **Revista dos Tribunais**, v. 8, n. 30, jan/mar 2000, p. 120–126.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.

ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, Lígia Mori. A CAUSA E AS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL. *Cad. CRH*, Salvador, v. 28, n. 75, p. 623-637, dez. 2015.

FACHIN; Z.; PAGLIARINI, A. Movimentos sociais na Constituição brasileira de 1988: a construção da Democracia e dos Direitos Humanos. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 6, n. 12, p. 150-160, 14 nov. 2018.

FREITAS, Felipe da Silva. Racismo e Justiça Criminal: caminhos para uma abordagem interseccional. In: **Curso Racismo Institucional e Sistema de Justiça**, 2016, Rio de Janeiro. Não publicado.

KOERNER, Andrei. O debate sobre a reforma do judiciário. **Novos Estudos**. Ed. 54, julh-1999, p. 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; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), 2016.

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.

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.

MEDEIROS, Érika Lula de. Uma década de CNJ: mais participação social no Judiciário? **Caderno Direitos Humanos, Justiça e Participação Social**. Ano 5, n. 5, julho de 2014. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/files/2014/07/cadernos-JDH-5-internet.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2020.

OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019 p. 571-592.

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

RIBEIRO, Bruna Junqueira. **A (in)capacidade estatal de defesa dos Direitos Humanos**: o incidente de deslocamento de competência nº 3 e a violência policial no estado de Goiás. 2015. 89 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

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, p. 01-62, 2004.

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

SINHORETTO, Jaqueline; ALMEIDA, Frederico. Reforma do Judiciário: entre legitimidade e eficiência. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Manual de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 225-248.

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.

Recebido em 31 de julho de 2020.
Aceito em 09 de outubro de 2020.