

Nº 15/2009

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

OBSERVATÓRIO
DO JUDICIÁRIO

ISSN 2175-5760



Esplanada dos Ministérios • Bloco T • Edifício Sede • 4º andar • sala 434
e-mail: sal@mj.gov • CEP: 70064-900 • Brasília-DF • www.mj.gov.br/sal

Secretaria
de Assuntos
Legislativos

Ministério
da Justiça



Secretaria
de Assuntos Legislativos
Ministério
da Justiça





SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 15/2009 – versão publicação

Observatório do Judiciário

Convocação 01/2007

Universidade de Brasília e Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB/UFRJ

Coordenação Acadêmica

José Geraldo de Sousa Junior

Fábio de Sá e Silva

Cristiano Paixão

Adriana Andrade Miranda

Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL)

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede – 4º andar, sala 434

CEP: 70064-900 – Brasília – DF

www.mj.gov.br/sal

e-mail: sal@mj.gov.br



Secretaria
de Assuntos Legislativos

Ministério
da Justiça



CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) tem por objetivo institucional a preservação da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais. Anualmente são produzidos mais de 500 pareceres sobre os mais diversos temas jurídicos, que instruem a elaboração de novos textos normativos, a posição do governo no Congresso, bem como a sanção ou voto presidencial.

Em função da abrangência e complexidade dos temas analisados, a SAL formalizou, em maio de 2007, um acordo de colaboração técnico-internacional (BRA/07/004) com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que resultou na estruturação do *Projeto Pensando o Direito*.

Em princípio os objetivos do *Projeto Pensando o Direito* eram a qualificação técnico-jurídica do trabalho desenvolvido pela SAL na análise e elaboração de propostas legislativas e a aproximação e o fortalecimento do diálogo da Secretaria com a academia, mediante o estabelecimento de canais perenes de comunicação e colaboração mútua com inúmeras instituições de ensino públicas e privadas para a realização de pesquisas em diversas áreas temáticas.

Todavia, o que inicialmente representou um esforço institucional para qualificar o trabalho da Secretaria, acabou se tornando um instrumento de modificação da visão sobre o papel da academia no processo democrático brasileiro.

Tradicionalmente, a pesquisa jurídica no Brasil dedica-se ao estudo do direito positivo, declinando da análise do processo legislativo. Os artigos, pesquisas e livros publicados na área do direito costumam olhar para a lei como algo pronto, dado, desconsiderando o seu processo de formação. Essa cultura demonstra uma falta de reconhecimento do Parlamento como instância legítima para o debate jurídico e transfere para o momento no qual a norma é analisada pelo Judiciário todo o debate público sobre a formação legislativa.

Desse modo, além de promover a execução de pesquisas nos mais variados temas, o principal papel hoje do Projeto Pensando o Direito é incentivar a academia a olhar para o processo legislativo, considerá-lo um objeto de estudo importante, de modo a produzir conhecimento que possa ser usado para influenciar as decisões do Congresso, democratizando por consequência o debate feito no parlamento brasileiro.

Este caderno integra o conjunto de publicações da Série *Projeto Pensando o Direito* e apresenta a versão resumida da pesquisa denominada **Observar a Justiça: Pressupostos para a Criação de um Observatório da Justiça Brasileira**, conduzida pela Universidade de Brasília e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Dessa forma, a SAL cumpre seu dever de compartilhar com a sociedade brasileira os resultados das pesquisas produzidas pelas instituições parceiras do *Projeto Pensando o Direito*.

Pedro Vieira Abramovay

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O texto a seguir apresentado foi elaborado a partir do relatório final do *Projeto Dossiê Justiça: uma proposta de Observação da relação entre Constituição e Democracia no Brasil*, produzido no âmbito do programa *Pensando o Direito*, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Nos seus objetivos gerais, com a proposta que foi abraçada por grupos de pesquisadores vinculados às Faculdades de Direito da Universidade de Brasília e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, todos nomeados nesta publicação, o que se pretendeu foi subsidiar a elaboração de um programa nacional de democratização do acesso à justiça e contribuir para a institucionalização de um Observatório da Justiça no Brasil, no âmbito do Ministério da Justiça.

A resposta oferecida à convocação do Ministério se deu de duas formas. Em primeiro lugar, identificando dimensões de análise e acompanhamento da Justiça com base na experiência de Observação da Justiça desenvolvida no âmbito deste projeto. Em segundo lugar, indicando arranjos para a institucionalização desta experiência e de suas lições aprendidas, caso o Ministério da Justiça ou outros setores do Poder Público venham mesmo a transformá-la numa atividade permanente. Em ambos os casos, como o leitor haverá de observar, o texto busca conduzir a um alargamento do sentido de Justiça e das formas possíveis de sua observação.

Os seus objetivos específicos, distribuídos nas atribuições dos cinco grupos que se organizaram para desenvolver os estudos descritos no relatório final, consistiram em 1. Elaborar diretrizes e indicadores para a institucionalização de um Observatório da Justiça no Brasil - suas relações, estrutura, composição e funcionamento; 2. Mapear estudos, pesquisas e projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sobre acesso à justiça e temas correlatos; 3. Estabelecer um diagnóstico da implementação das reformas - funcional e processual - e suas possibilidades e limites de satisfação de expectativas; 4. Realizar pesquisas exploratórias sobre as potencialidades do Observatório da Justiça sobre acesso à justiça e temas correlatos.

Como síntese de seus estudos o consórcio UnB/UFRJ apresentou uma estratégia para observar a Justiça com a sugestão de institucionalizar um Observatório Permanente da Justiça Brasileira (OJB). Este *Observatório Permanente da Justiça Brasileira (OJB)*, inicialmente ligado à Secretaria de Reforma do Judiciário, buscaria produzir investigação empírica e crítica sobre os mecanismos de criação e distribuição do direito socialmente disponíveis, alimentando os Poderes Públicos e a sociedade brasileira com elementos de informação a partir dos quais podem ser desenvolvidas as estratégias e pactuações necessárias para a reforma e a modernização do sistema de Justiça. Além disso, o OJB auxiliaria no monitoramento das reformas já em andamento, permitindo o controle dos seus eventuais efeitos perversos e a proposição de cenários alternativos de futuro. Finalmente, as pesquisas do OJB auxiliariam na prospecção e avaliação de experiências que, embora existentes, podem restar ofuscadas pelo modelo central de Justiça. A partir desse trabalho verdadeiramente “cartográfico”, o *Observatório* poderia manter uma página na web contendo uma espécie de “Biblioteca de Alternativas”, como subsídio e estímulo para outras iniciativas de transformação.

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

O texto traz também o parecer inédito elaborado por equipe do CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, dirigida pelo Professores Boaventura de Sousa Santos e Conceição Gomes, em trabalho de consultoria contratada com o objetivo de avaliar e de certificar a elaboração do projeto. Este trabalho se completou por meio de *Painel* realizado em Brasília em junho de 2009, conduzido pelo Professor Boaventura de Sousa Santos.

Brasília, novembro de 2009

José Geraldo de Sousa Junior

Coordenador Acadêmico

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

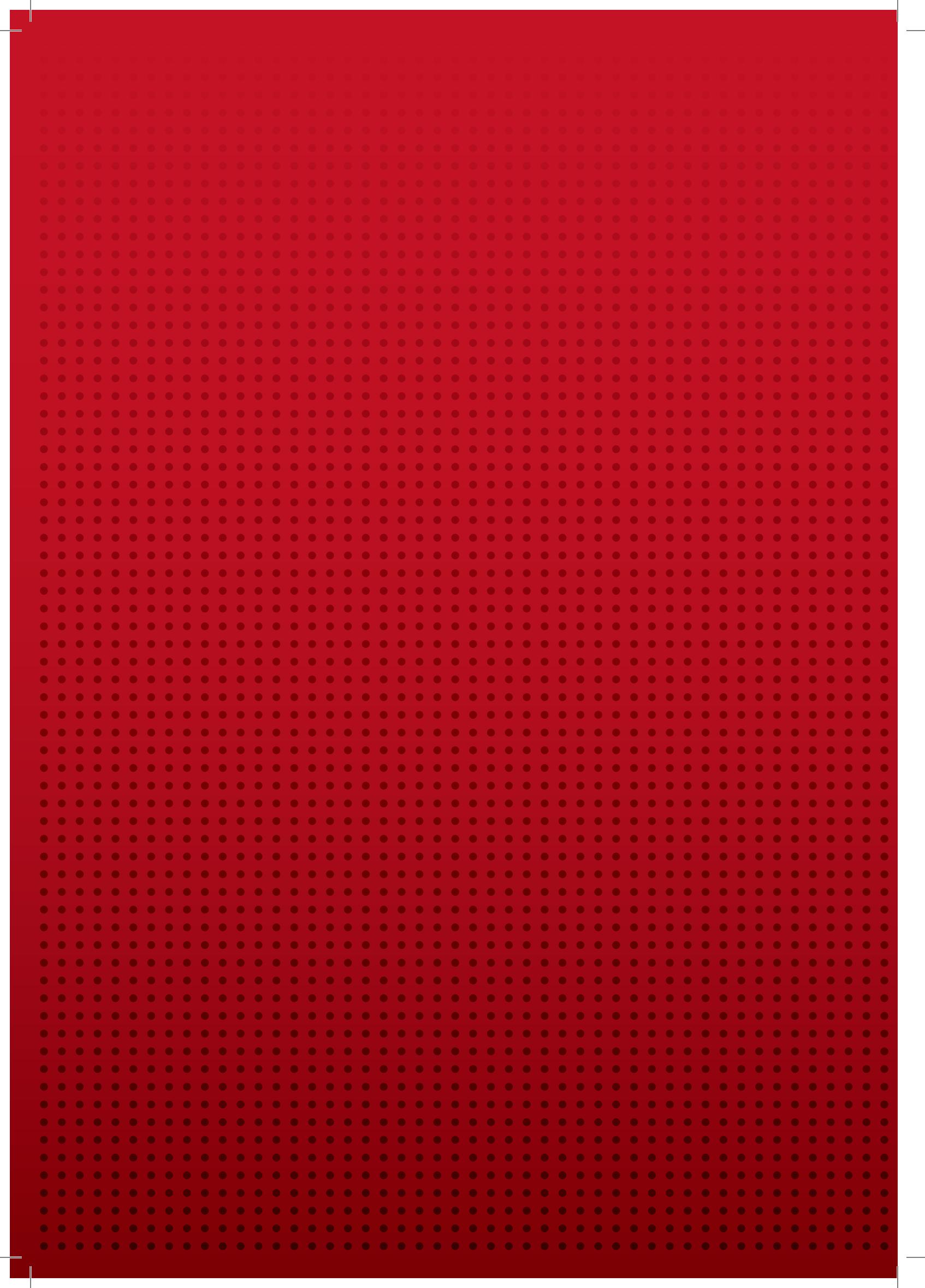
Universidade de Brasília e Universidade Federal do Rio de Janeiro

UnB/UFRJ

José Geraldo de Sousa Junior, Fábio de Sá e Silva, Cristiano Paixão, Adriana Andrade
Miranda

PROJETO PENSANDO O DIREITO

**OBSERVAR A JUSTIÇA: PRESSUPOSTOS PARA A CRIAÇÃO DE UM
OBSERVATÓRIO DA JUSTIÇA BRASILEIRA**



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 11

- 1.1 Por que observar a Justiça 11
- 1.2 Metodologia para a Construção deste Texto 12

2. DESENVOLVIMENTO 15

- 2.1 O que observar na Justiça 15
- 2.1.1 Dimensão jurídico-política 15
- 2.1.2 Dimensão institucional 17
- 2.1.3 Dimensão societal 19
- 2.1.4 Dimensão de subjetividade 24

3. CONCLUSÃO 33

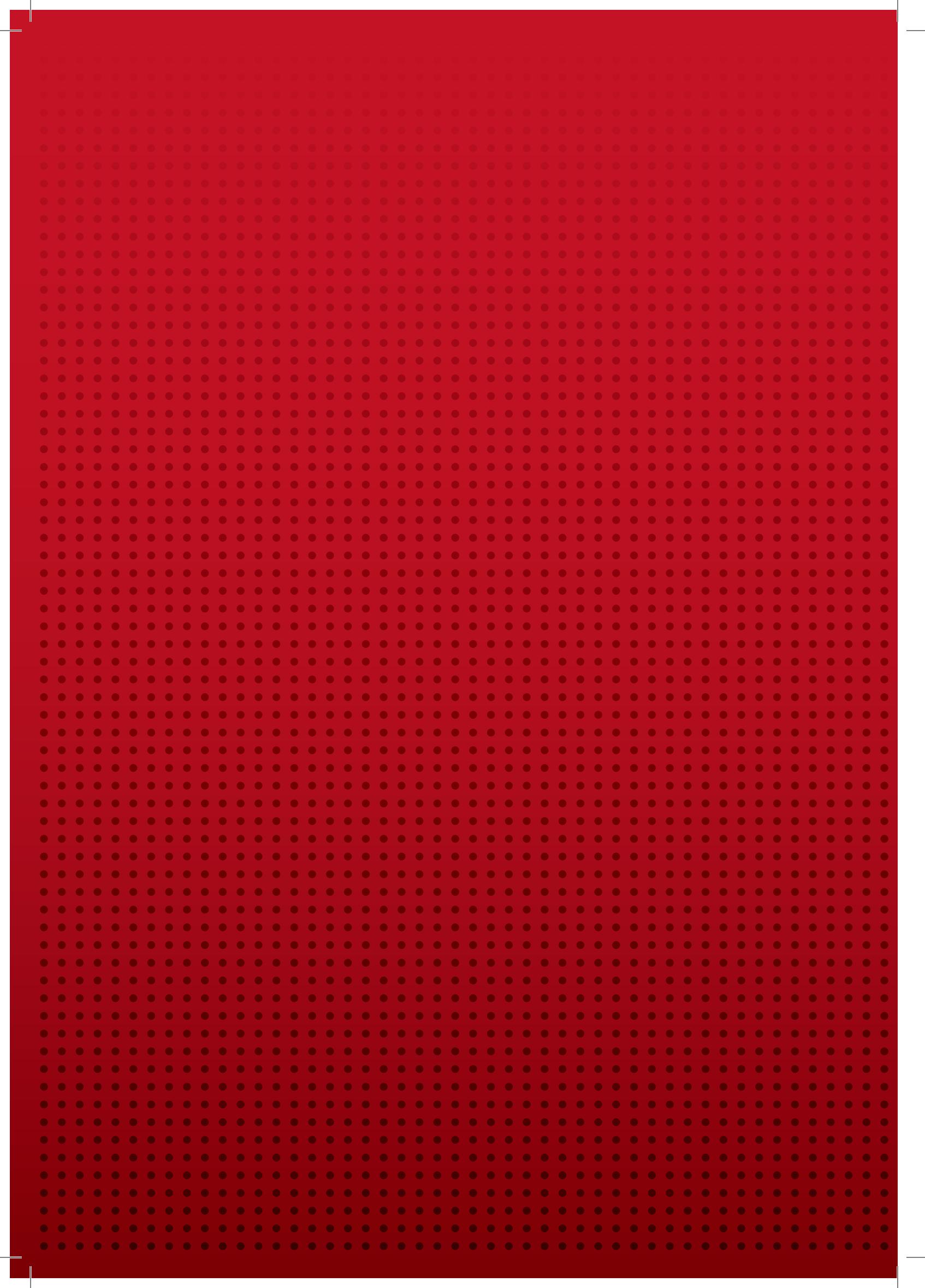
- 3.1 Para um alargamento da noção de Justiça e de suas formas de observação 33

Apêndice 39

Parecer do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra 41

Apêndice 53

REFERÊNCIAS 55



1. INTRODUÇÃO

1.1 POR QUE OBSERVAR A JUSTIÇA

A consolidação de um regime democrático minimamente estável, alcançado com relativo atraso no Brasil, requer uma atualização rápida e decisiva de todas as formas institucionais e práticas sociais pelas quais se dá o exercício legítimo do poder. Os processos de gestão dos conflitos pela linguagem do direito, que se desenvolvem no campo aqui designado pela expressão mais ampla de Justiça, evidentemente não escapam dessa exigência. Ao contrário, a atualização democrática da Justiça parece envolver tarefas ainda mais problemáticas e desafiadoras que em outras áreas do governo e da sociedade. Historicamente, vários segmentos da Justiça têm se mostrado extremamente opacos e resistentes a mudanças, como se vê pelo advento tardio e controvertido de um órgão de controle para o Judiciário e o Ministério Público.

Ao mesmo tempo, um olhar rápido sobre a literatura mostra que a Justiça não apenas vem sofrendo muitas pressões por reformas, como essas pressões têm assumido sentidos freqüentemente contraditórios. De um lado, tem-se que a consolidação de sistemas de justiça fortes tem sido entendida em todo o mundo, e cada vez mais, como uma condição de possibilidade do próprio regime democrático. Como Boaventura de Sousa Santos constatou (2007), os investimentos no fortalecimento dos sistemas de Justiça representam uma evidente prioridade na agenda dos organismos internacionais, como o Banco Mundial. De outro lado, permanece viva e latente a questão sobre quem são e serão os beneficiários das reformas da Justiça. Enquanto para alguns o fortalecimento da Justiça inscreve-se no macro-objetivo de disseminar uma cultura de respeito aos contratos e à propriedade, entendidos como principais fatores capazes de levar ao desenvolvimento, outros observam que a legitimidade do Estado de Direito e suas instituições está associada à sua capacidade de combater privilégios, realizar políticas distributivas – em suma, de maximizar as liberdades individuais e sociais. Basta ver que, no Brasil, o sistema de Justiça tem sido cada vez mais chamado a se manifestar sobre questões de alta gravidade e impacto para a reprodução da nossa sociedade, como políticas de ações afirmativas, direitos dos povos indígenas, realização de direitos sociais, direito à verdade e à memória e a própria configuração do nosso sistema político em temas como a fidelidade partidária e a verticalização das coligações.

Parece evidente que uma reforma organizacional e cultural no sistema de Justiça que permita enfrentar todas essas pressões sem perda de legitimidade não deve se limitar a mudanças no processo ou mesmo na legislação, tampouco poderá ser concebida por um grupo seletivo de especialistas, mas deve estar pautada na avaliação crítica e contínua da

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

relação entre direito e sociedade e na construção coletiva de novas formas de se mediar essa relação.

Nesse contexto, a proposta lançada pelo Ministério da Justiça, por meio de Edital da Secretaria de Assuntos Legislativos, para que grupos de pesquisa conduzissem um exercício de Observação da Justiça Brasileira, como balão de ensaio para uma experiência que depois poderia ser mais plenamente institucionalizada, deve ser tomada como oportunidade para a instituição de um novo espaço de formulação e implementação de políticas públicas para o sistema de Justiça, o qual poderá ajudar a evidenciar e esclarecer as questões que permeiam e entravam a sua atualização democrática, bem como a promover debates e reflexões sobre como o Poder Público e a sociedade brasileira podem se posicionar em relação a essas questões. Em outras palavras, tem-se que a afirmação do Grupo de Pesquisa Sociedade, Tempo e Direito, co-responsável por esta publicação da série Pensando o Direito, mostra-se não apenas atual como também adequada: *observar a Justiça é necessariamente interferir* em suas formas de organização e reprodução, não apenas porque os produtos decorrentes da atividade de observação podem contribuir para decisões mais bem informadas, mas porque o processo de observação pode mobilizar toda a sociedade para participar da decisão sobre o futuro da Justiça.

Este texto pretende responder à convocação do Ministério por duas formas. Em primeiro lugar, identificando dimensões de análise e acompanhamento da Justiça com base na experiência de Observação da Justiça desenvolvida no âmbito deste projeto. Em segundo lugar, indicando arranjos para a institucionalização desta experiência e de suas lições aprendidas, caso o Ministério da Justiça ou outros setores do Poder Público venham mesmo a transformá-la numa atividade permanente. Em ambos os casos, como o leitor haverá de observar, o texto busca conduzir a um alargamento do sentido de Justiça e das formas possíveis de sua observação.

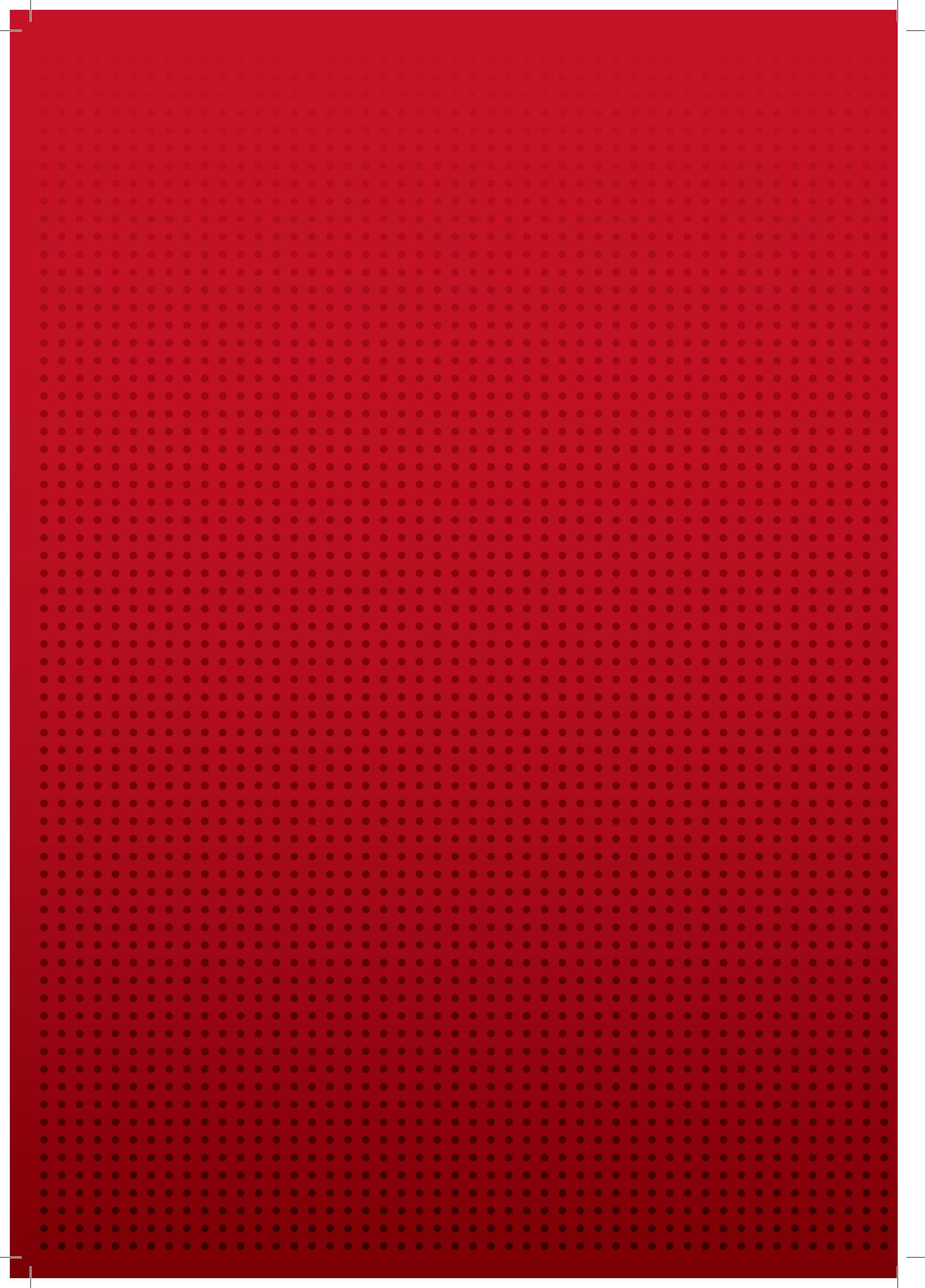
1.2 METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DESTE TEXTO

Este texto foi construído a partir da interação entre diferentes tradições de Observação da Justiça no Brasil e no exterior. A primeira tradição, partilhada pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), dedica-se a analisar a Justiça tendo como pano de fundo a relação entre Constituição e Democracia. Em outras palavras, trata-se de saber como a linguagem dos Direitos Fundamentais ajuda a organizar a reprodução social e em que medida as aspirações democráticas que formam a base da Constituição de 1988 são afirmadas ou negadas nesse processo. Essa tradição desdobra-se em duas vertentes. Uma delas dá ênfase aos *processos institucionais* pelos quais os direitos fundamentais adquirem sentido concreto na vida dos cidadãos e da comunidade política em geral. A outra dá ênfase às *práticas sociais* que instituem direitos e formas de gestão dos conflitos

sociais e que não necessariamente ocorrem no espaço-tempo do direito estatal e seus marcos institucionais.

A segunda tradição, radicada no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (CES), agrupa uma forte experiência de estudos empíricos sobre a Justiça, bem como uma reflexão, em certa medida autobiográfica, sobre as formas de organização de um Observatório da Justiça. Desde 1996, o CES abriga o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), cuja institucionalização seguiu-se a uma pesquisa realizada pelo CES para o Centro de Estudos Judiciários, entre 1990 e 1996, sobre o funcionamento dos tribunais e a percepção e avaliação dos portugueses sobre o direito e a justiça. Além de estudos aplicados sobre os tribunais e outras instituições e atividades relacionadas à construção e distribuição do direito, inclusive a partir da percepção da sociedade, o OJP monitora reformas introduzidas no sistema de Justiça português e procede a estudos comparados dentro e fora da Europa.

A diversidade de abordagens que marca a atuação desses grupos de pesquisa e dos mais de cem investigadores que, no total, eles mobilizaram para este projeto não permite discutir em detalhe os textos que cada um deles produziu no duplo esforço de exercitar uma Observação da Justiça brasileira e de discutir as condições adequadas para o processo de Observação – material este que está disponibilizado por uma série de outros. Por isso, esta publicação teve de estabelecer um recorte analítico que incorporasse o sentido da produção dos grupos envolvidos e, ao mesmo tempo, atendesse aos objetivos da contribuição proposta no tema da Observação da Justiça brasileira no projeto Pensando o Direito. Esse recorte analítico pode ser traduzido a partir das questões que estruturam os próximos capítulos: em primeiro lugar, “o que observar na Justiça” – ou seja, quais as dimensões de análise e acompanhamento da Justiça merecem a atenção do Poder Público, da sociedade e dos especialistas. Em segundo lugar, “como observar a Justiça” – ou seja, quais as condições científicas, políticas e organizacionais mais adequadas para a institucionalização da experiência de Observação numa perspectiva permanente.



2. DESENVOLVIMENTO

2.1 O QUE OBSERVAR NA JUSTIÇA

2.1.1 Dimensão jurídico-política

Tanto no plano teórico quanto no plano social, a análise e o acompanhamento da Justiça devem ter sempre em conta a plataforma jurídico-política que alimenta a capacidade do sistema de conhecer e responder aos conflitos sociais. A emergência do tema do “acesso à Justiça” na academia, com o influente trabalho de Capelletti e Garth, por exemplo, apresenta um notável paralelo histórico com o momento no qual os países centrais assistiam a um crescente protagonismo do Poder Judiciário e à predominância de regimes políticos de corte marcadamente social (1978; Garth, 2009). Da mesma forma, os primeiros estudos sobre o pluralismo jurídico identificavam o surgimento de sistemas paralelos de resolução de conflitos como alternativa à hostilidade do Estado, como no conhecido texto de Boaventura de Sousa Santos sobre o “Direito de Pasárgada”, resultante de pesquisas sobre a administração dos conflitos pelo uso do solo nas favelas do Rio de Janeiro (1980).

A plataforma jurídico-política que baliza a configuração social e institucional da Justiça no Brasil contemporâneo está profundamente marcada pela promulgação da Constituição de 1988, que representou a ruptura com uma tradição autoritária e estabeleceu um modelo de organização política que convida à luta permanente pela conquista e realização de direitos. Na feliz síntese de Boaventura de Sousa Santos, a Constituição de 1988 não apenas “foi responsável pela ampliação do rol de direitos [...] civis, políticos, económicos, sociais e culturais [e] de terceira geração – meio ambiente, qualidade de vida e direitos do consumidor, como também ampliou “as estratégias e instituições das quais se pode lançar mão [para a efetivação daqueles direitos]”, mediante, por exemplo, “a ampliação da legitimidade para propositura de acções directas de constitucionalidade, a possibilidade de as associações interporem acções em nome dos seus associados e a consagração da autonomia do Ministério Público” (2007).

A existência de uma Constituição que convida à luta pela conquista e realização de direitos é não apenas sociologicamente evidente, como teoricamente apropriada. Na moderna visão de constitucionalismo, o direito positivo que se vale conhecer e impor pelo aspecto da *legalidade*, precisa, para ser *legítimo*, ter sua gênese vinculada a procedimentos democráticos de formação da opinião e da vontade que recebam os influxos comunicativos gerados numa esfera pública política na qual um sistema representativo não exclua a potencial participação de cada cidadão (Habermas, 1997). A oposição entre Estado e

sociedade quanto à titularidade da interpretação do sistema dos direitos mostra-se agora falsa quando, tanto em sua gênese quanto na reprodução e reconstrução hermenêutica do sentido de suas normas, o Direito se produz e reproduz por meio de seus próprios elementos, numa constante redefinição de seus fundamentos (Luhmann, 2008), por meio do protagonismo de uma *comunidade de princípios* (com Ronald Dworkin). Aqui, afirma-se que o debate legislativo é a “porta de entrada” institucional dos argumentos de formação do direito, mas de modo algum representa o término desta trajetória de afirmação de liberdade e de igualdade. Se a edição de uma lei pode representar uma grande conquista na afirmação de direitos fundamentais, esta afirmação será testada diariamente nos conflitos que a invocam e, ao mesmo tempo, atribuem sentidos interpretativos distintos (Costa, 2006).

A capacidade da Constituição de 1988 de mediar essas disputas resulta, em grande medida, do seu processo de elaboração – democrático, aberto e participativo. Ao invés de partir de um anteprojeto previamente redigido – como o documento preparado pela Comissão Afonso Arinos –, a Constituinte optou pela distribuição dos seus integrantes em oito grandes comissões temáticas, que se dividiam em três subcomissões. O Regimento Interno original do processo constituinte, que prefigurava uma transição “pelo alto”, terminou totalmente revisto. A “comissão de notáveis” trabalhou inutilmente. Após o trabalho de elaboração de cada capítulo do projeto de constituição pelas comissões – permeado por discussões públicas, audiências com a sociedade, ampla cobertura da imprensa e forte participação de grupos organizados –, passou-se à fase dos debates na Comissão de Sistematização. Posteriormente, o texto ali preparado foi remetido ao Plenário (o que permitiu, inclusive, uma reação a alguns avanços obtidos nas fases anteriores), para posterior aprovação e redação final.

O procedimento tradicional foi atropelado pela grande força popular já mobilizada no movimento das *Diretas Já*, e que, diante da frustração decorrente da não-aprovação da Emenda Dante de Oliveira e da morte do presidente eleito pelo Colégio Eleitoral como símbolo da transição para a democracia, exigiu a abertura e a democratização do processo constituinte. É isso, precisamente, o que pode explicar o paradoxo de que uma das legislaturas mais conservadoras já eleitas (contando inclusive com a participação, na constituinte, de senadores não eleitos para tanto), agindo a partir de um processo desorganizado, descentralizado e em alguns momentos efetivamente caótico, tenha vindo a “elaborar” a Constituição que não é apenas a mais progressista de nossa história – mas, antes de tudo, um texto consistente, moderno e aberto ao futuro.

Evidentemente, a gradativa conquista de legitimidade da Constituição de 1988, que assim se consolida como o estatuto jurídico de um sistema político democrático, parece perturbar as convicções elitistas enraizadas em alguns setores do pensamento jurídico brasileiro. Sempre que crises institucionais começam a ocupar a primeira página dos jornais, chama-se a atenção para a suposta ineficácia do texto constitucional em regular a dinâmica da vida social e política e reclama-se por um procedimento de revisão constitucional.

O raciocínio, contudo, ignora que, na verdade, desafios institucionais são a prova do funcionamento de uma constituição democrática. Kelsen já havia apontado que o objeto do direito não é diretamente a conduta humana, mas a internalização de um padrão de conduta. Ou seja: qualquer norma jurídica enquanto tal pressupõe a possibilidade de seu descumprimento. Direito, por definição, não regula condutas impossíveis, nem necessárias. É na hipótese de descumprimento de uma norma que o direito afirma sua imperatividade. O próprio Kelsen, o mais formalista dos juristas, foi obrigado a chegar à conclusão de que para a afirmação da existência de uma norma jurídica com um mínimo de eficácia é sempre requerido o seu não cumprimento em algum dado momento. A capacidade de solucionar crises com recurso aos procedimentos e parâmetros normativos constitucionais, de que a sociedade brasileira se acha nitidamente investida – pois sob a égide da Constituição de 1988, o Brasil vem experimentando o maior período de estabilidade democrática da história da República – representa, portanto, o sucesso e não o fracasso da Constituição (Carvalho Netto, 2006).

Muitos dos defeitos da Constituição usualmente apontados pelos críticos são, na verdade, problemas de interpretação e aplicação enquanto outros tantos foram objeto de correção em virtude de quase dezenove anos de prática política, jurídica e social. Várias emendas foram aprovadas, novas leis foram promulgadas a partir de determinações constitucionais e movimentos sociais puderam se organizar com apoio na pauta de direitos esboçada na Constituição. O problema, portanto, não está no texto constitucional – que se coloca regularmente à interpretação e eventual correção. O que se deve ter em mente, quando se observa a efetividade do texto da Constituição, é a possibilidade de construção de uma cultura constitucional – cultura essa que pressupõe abertura para o futuro, existência de uma comunidade política consciente e reflexiva e disposição para o aprendizado com a experiência histórica.

Tudo isso sugere ser necessário empreender uma dimensão ampliada de observação, lançando o olhar sobre as trocas comunicativas que ocorrem entre o sistema de Justiça – ou os meios de gestão de conflitos pela linguagem do Direito – e a sociedade civil. A partir desse olhar pode surgir um panorama muito mais diversificado e intrincado, que revelará movimentos de reivindicações de direitos, estratégias de contenção e possibilidades de atuação dos sujeitos sociais no mundo contemporâneo.

2.1.2 Dimensão institucional

As sugestões da seção anterior ganham ainda mais sentido quando se examinam as formas institucionais que operam a gestão dos conflitos pela linguagem do direito. Partindo desse recorte, os estudos aplicados realizados no âmbito deste projeto caminham quase que invariavelmente para a mesma constatação: por um lado, o país dispõe de uma constituição democrática, inserida nos caminhos históricos do constitucionalismo moderno e que representa uma mudança significativa nas bases da

normatividade, com nítido conteúdo democratizante, inclusivo e participativo. Por outro lado, as instituições adotam estruturas de argumentação e decisão que persistem a replicar uma semântica autoritária e excludente, “desconstitucionalizando” na prática os dispositivos da Constituição.

Um bom exemplo pode ser visto na reflexão sobre o papel do Judiciário na elaboração da complexa experiência constitucional pós-1988. Nessa tarefa, foram enfocadas práticas jurisdicionais que se reportam a uma semântica constitucional autoritária, que não guarda relação de pertinência com o caráter democrático da Constituição de 1988. Foram destacados, nesta observação, direitos estabelecidos no texto constitucional – na linha do processo de constitucionalismo democrático de que foram protagonistas vários países da América Latina desde os fins da década de 1980 – que assumem a característica de direitos fundamentais. Entre eles, estão:

O direito fundamental ao devido processo legislativo, “desconstitucionalizado” por meio da doutrina dos atos “interna corporis”. Ao considerar o processo legislativo como um ato “interna corporis”, o Judiciário transforma a regularidade do processo de produção das leis em uma questão corporativa, privada, minando a eficácia do direito ao devido processo legislativo e perpetuando as condições por meio das quais os diversos atores sociais engajados na atividade de interpretação constitucional permanecem ausentes do momento institucional da produção das leis. Uma jurisdição democrática deve estar preocupada, em primeira linha, com a proteção das condições procedimentais da formação livre da opinião pública e da vontade política, bem como com a conexão entre esfera pública e parlamento.

O direito à participação social no controle de constitucionalidade brasileiro, “desconstitucionalizado” por meio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da subordinação da normatividade constitucional a contingências políticas e econômicas. Ao desenvolver uma interpretação restritiva das entidades legitimadas à propositura de ações de controle de constitucionalidade por meio da necessidade de observância do requisito da “pertinência temática”, o Tribunal desconstitucionaliza o direito à participação social, o qual, apesar de garantido pela Constituição, é afastado pela jurisprudência. Por outro lado, os órgãos do Poder Judiciário desenvolvem estratégias que permitem inverter, de certa forma, a sua função: ao invés de garantir direitos através da afirmação das normas em contextos fáticos de violação, valem-se de contingências fáticas, em geral de natureza política e econômica, para justificar limitações à eficácia das normas - o que significa, na prática, a sua não aplicação ou a sua aplicação parcial. A subordinação da eficácia das normas a contingências políticas e econômicas constitui uma estratégia oculta ou latente de desconstitucionalização, tendo em vista que, com base em argumentos políticos e econômicos, a normatividade da constituição é corrompida, culminando numa violação “juridicamente ordenada” dos direitos fundamentais, justificada a partir de critérios como reserva do possível, proporcionalidade, razoabilidade, ponderação, adequação meios/fins, governabilidade e estabilidade econômica.

Rarefação do significado de direitos fundamentais por meio da exigência de sua “violação direta e literal” para que o conflito seja conhecido em sede de jurisdição constitucional. A preocupação em reduzir o número de processos aptos a julgamento nas instâncias superiores vem levando a um esvaziamento de direitos constitucionalmente assegurados por meio da exigência de sua “violação direta e literal” como fundamento para a interposição de recursos. Essa postura refratária contribui para a construção de uma jurisprudência defensiva, que mantém rarefeitos os significados das garantias postas na Constituição. Todavia, vez ou outra os tribunais revelam uma postura seletiva ao flexibilizar essa orientação, e reconhecem o caráter constitucional de questões que, pelos parâmetros enunciados acima, não seriam admitidas em sua esfera de competência. Assim, a pergunta recai sobre quais seriam os fatores que determinam a rejeição ou a aceitação do caráter constitucional das discussões nos tribunais superiores.

Jurisdição e greve. Práticas autoritárias judiciais continuaram a restringir o efetivo exercício do direito de greve, a começar pelas ordens judiciais monocráticas – prolatadas pela Justiça do Trabalho – que passaram a estipular “percentuais mínimos” da força de trabalho em casos de paralisação – até a utilização, em movimentos grevistas deflagrados a partir de 2004, de ações possessórias na Justiça Comum e na Justiça do Trabalho que acabaram por inviabilizar o exercício do direito de greve, contrapondo a esse direito a proteção da propriedade privada. Além do enorme desvio de finalidade do instituto, cabe assinalar ainda a imposição de pesadas multas às entidades sindicais que organizaram os movimentos. Na observação desse fenômeno, destaca-se o tratamento concedido pelos vários órgãos do Judiciário ao papel constitucional desempenhado pelas organizações sindicais. No que se refere ao direito de greve dos servidores públicos, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal acerca do disposto no art. 37, inciso VI, da Constituição, indicam utilização seletiva e pontual da teoria da eficácia das normas constitucionais. Em ambos os casos, verifica-se a persistência de práticas discursivas que remontam a um arcabouço conceitual anterior à promulgação e vigência da Constituição de 1988.

Essa tensão na atividade jurisdicional indica uma dimensão fundamental na tarefa de observação da Justiça: a das práticas institucionais que efetivamente operam a gestão dos conflitos pela linguagem do direito, para concretizar ou para negar a força normativa da Constituição. Neste sentido, o texto instituído se revela, a um só tempo, como possibilidade emancipatória e como zona de risco, na qual a linguagem do direito pode ser perversamente mobilizada contra o próprio direito.

2.1.3 Dimensão societal

Situar o problema da reforma e da modernização da Justiça na tensão entre uma ordem jurídico-política progressista e práticas institucionais (formais) autoritárias é uma tarefa suficientemente desafiadora, mas que ainda não completa as possibilidades sociais de manifestação (e, consequentemente, de observação) da Justiça. Por um lado,

há uma grande parcela da sociedade brasileira para a qual o sistema político e jurídico é hostil ou, pelo menos, insuficiente – mas que, ainda assim, permanece mobilizada pela conquista e realização de direitos. Examinar os sentidos dessa mobilização e os motivos pelos quais as suas demandas de fundo permanecem suprimidas, sem acesso aos meios formais de gestão dos conflitos é outra tarefa importante para uma observação da justiça com compromisso democrático. Por outro lado, a ênfase no fluxo comunicativo entre as instituições formais que administram conflitos pela linguagem do direito e a sociedade civil ignora a constatação sociológica de que a sociedade civil é capaz de desenvolver *formas autônomas de responder aos conflitos*. Tais formas merecem atenção do analista não apenas por curiosidade intelectual, mas porque podem subsidiar a formulação de outras maneiras de se organizar a própria justiça formal, aí compreendidos a cultura jurídica e judiciária, a formação de bacharéis e os ritos de processamento dos conflitos.

Incluir esta dimensão *societal* na análise e no acompanhamento da Justiça implica dialogar com atores que muitas vezes não são reconhecidos em suas identidades (ainda não constituídos plenamente como seres humanos e cidadãos) e que buscam construir a sua cidadania por meio de um protagonismo que procura o direito *no social*, em um processo que antecede e sucede o procedimento legislativo e no qual, o Direito, que não se contém apenas no espaço estatal e dos códigos é, efetivamente, *achado na rua* (Sá e Silva, 2007:17-23). Em outros termos, trata-se de assumir uma posição de alteridade, sem hierarquias ou opor as práticas sociais às prescrições da autoridade localizada no Estado; do Direito adjudicado por um especialista (o juiz) a partir de uma pauta restrita (o código, a lei).

Esta proposta de observação da Justiça vincula-se a uma tradição muito própria do pensamento jurídico e social da América Latina: trata-se de creditar ao protagonismo social a capacidade de instituir novos modos de vida e de juridicidade, não apenas no aspecto semântico (como fonte de argumentos que ajudam a criar novas interpretações para velhas categorias), mas também no aspecto pragmático (como novos e autênticos princípios para a legítima organização social da liberdade).

Ao menos por duas razões, tudo isso vai certamente parecer ousado. Em primeiro lugar, as abordagens correntes sobre a Justiça tendem a recair sobre as dificuldades para penetrar nos canais formais de resolução dos conflitos. Sob este ponto comum, as abordagens correntes tendem a identificar o Judiciário em um papel central, ou ao menos a focalização de instâncias formais de garantia e de efetivação de direitos como *pretensão objetiva de distribuição de justiça* (Sadek, 2001). Cabe então por em relevo alguns pressupostos tanto teóricos quanto políticos que, na modernidade, contribuíram para facilitar o desenho desse monopólio. De um lado, está a racionalidade científica e positiva, que passou a rejeitar outras formas de conhecimento e de explicação da realidade. De outro, está a hegemonia da forma política do Estado, cuja expressão institucional passou a subordinar as experiências múltiplas de organização política no espaço da sociedade. Por fim, está a supremacia do modo legislativo de realizar o Direito, isolando o jurídico na sua expressão formal (a codificação), por meio de uma colonização das práticas jurídicas plurais inscritas nas tradições corporativas e

comunitárias. Todo este processo pode ser resumido em um modelo ideológico que passou a pensar o mundo pela sua exteriorização jurídica, numa visão que faz da norma a unidade de análise da realidade, perdendo de vista a possibilidade de uma leitura *processual* do mundo, assentada *na experiência e no conflito* (Santos, 2007).

Em segundo lugar, incluir uma dimensão *societal* na análise e no acompanhamento da Justiça significa ampliar os sentidos da própria tarefa de análise e acompanhamento. Ao voltarmos os olhos para a experiência e o conflito, somos levados a compreender a Justiça a partir dos cânones culturais e do nível de vida dos mais fracos, não encobertos pelas estatísticas sobre a renda média da população. Em consequência, a observação e a própria possibilidade de reforma da Justiça passam a ser examinadas, como propôs Boaventura de Sousa Santos, como um procedimento de *tradução*, ou seja, como uma estratégia de mediação capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis para o reconhecimento de saberes, de culturas e de práticas sociais que formam as identidades dos sujeitos que buscam superar os seus conflitos (Santos, 2004).

Daí porque, no âmbito deste projeto, o procedimento de pesquisa escolhido para observar a Justiça como prática social assumiu perspectiva cartográfica – cuidando de identificar e delimitar o sentido de experiências sociais autônomas em relação ao sistema de Justiça que, de alguma maneira, falam sobre o Direito e a Justiça que temos e que podemos ter. Nesse propósito tipicamente exploratório, a investigação coletou visões sociais sobre direito e Justiça. Foram realizadas 19 entrevistas com integrantes de movimentos sociais, redes ou organizações, selecionados com base em critérios de proximidade geográfica e relacional, possibilidade de acesso para coleta de dados no tempo disponível; pertinência do programa da organização ao tema da pesquisa; e credibilidade e reconhecimento. Os entrevistados foram indicados pelas entidades, com preferência a pessoas em cargo de direção e coordenação que estavam havia mais de dois anos na entidade.

A pesquisa não tinha a intenção de esgotar o universo representativo dos movimentos sociais, nem de sistematizar boas práticas, mas apenas de explorar visões sociais sobre o direito e a Justiça. A análise de dados permitiu que se verificasse que as organizações, movimentos e redes conhecem e buscam a Justiça pelos meios tradicionais de gestão dos conflitos pelo direito. No entanto, também permitem elaborar uma vasta categorização de estratégias não-convencionais de promoção da Justiça, com grande potencial de aprendizagem coletiva para direitos e cidadania. Entre essas estratégias, destacam-se:

Respeito às temporalidades democráticas. Parcela significativa dos entrevistados ressaltou a dissonância entre o tempo de que os grupos sociais necessitam para avaliar com profundidade suas demandas e tomar decisões e a temporalidade típica dos processos judiciais ou administrativos, que não levam em consideração os processos sociais, mas apenas resultados. Os entrevistados mencionaram freqüentemente que sem respeito ao protagonismo dos grupos e das comunidades com quem trabalham, aos seus ritos e ao tempo necessário para a produção do convencimento, sua atuação carece de legitimidade e não produz bons resultados.

Fortalecimento Comunitário. Os entrevistados chamam atenção para que as demandas dos grupos sociais sejam identificadas como demandas coletivas, e não como problemas individuais. Algumas demandas revelam problemas estruturais da sociedade, que a configuração liberal do sistema de Justiça não permite captar com toda a complexidade. O fortalecimento das instâncias comunitárias e o reconhecimento de “sujeitos coletivos de direitos” é de grande importância para a garantia plural do acesso à Justiça.

Educação em Direitos Humanos. Na experiência dos entrevistados, a educação e a informação em Direitos Humanos para os grupos sociais em situação de vulnerabilidade se mostram estratégicas para amplificar suas vozes e reivindicações. Mas educar em Direitos Humanos não se resume à transmissão dos conteúdos dos tratados internacionais e das normas brasileiras. Para além disso, é necessário informar sobre direitos com metodologias livres de discriminação e que não reproduzam velhos estigmas.

Uso dos Meios de Comunicação. Os entrevistados afirmaram usar os meios de comunicação para dar visibilidade a situações críticas de violação de direitos, como também para ampliar experiências bem sucedidas ou boas práticas. Embora a imprensa seja muito citada como responsável por violar direitos, a utilização cidadã dos meios de comunicação é descrita como uma boa estratégia para alcançar a justiça.

Conscientização e Sensibilização. A educação não formal também é usada como meio de evidenciar para situações não percebidas de violações de direitos, contribuindo para processos mais justos de gestão de conflitos. Essa estratégia tem sido utilizada pelos entrevistados tanto para sensibilizar operadores do direito, quanto para tratar de questões ainda emergentes com os grupos.

Reconhecimento e acreditamento do protagonismo das experiências de mediação social realizadas fora das instâncias estatais. O que chama atenção nessa categoria é a demanda por reconhecimento das iniciativas de mediação comunitária por justiça e por acesso à justiça e a recusa de sua cooptação ou absorção de seus modelos e práticas pelo Estado. A forte base comunitária das experiências relatadas é um diferencial a ser preservado.

Estudo de Caso: As Promotoras Legais Populares do Distrito Federal

No âmbito desta pesquisa com movimentos sociais e organizações, desenvolveu-se um estudo de caso que ajuda a aprofundar os achados mais gerais até então expostos. O estudo de caso incidiu sobre uma experiência que a Faculdade de Direito da UnB vem executando há cinco anos, em articulação com a sociedade civil e setores do Estado, o Projeto Promotoras Legais Populares do Distrito Federal (PLPs-DF). Sob um ângulo sócio-jurídico, o PLPs-DF tem se revelado um espaço que ao mesmo tempo inova na gestão dos conflitos sociais pela linguagem do direito e impulsiona o fortalecimento de redes e movimentos sociais para a recriação coletiva do sentido de Justiça.

O PLPs-DF tem como fator distintivo o engajamento coletivo e comunitário no enfrentamento público de um problema: todos estão ali com o objetivo comum de construir estratégias e trocar experiência visando o enfrentamento à violência contra a mulher. Todos são, portanto, sujeitos desse novo conhecimento. A questão de gênero, silenciada nos espaços institucionais de oferta da Justiça (tribunais, salas de audiência, delegacias) e onde os operadores do direito são formados (universidade), é trazida como o eixo central do debate entre estudantes de direito, líderes comunitárias e operadores do direito. O enfrentamento à violência contra a mulher deixa de ser um problema renegado ao espaço privado e ganha a dimensão da rua, *onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para uma cultura de cidadania e participação democráticas (Sousa Junior, 2008)*.

Histórico. Frente à realidade de violência e à pouca atenção do Poder Público em vários países latino-americanos, organizações da sociedade civil e movimentos de mulheres começaram a desenvolver cursos de “capacitação legal” das mulheres. No Brasil, estes cursos foram iniciados no ano de 1993 pela Thêmis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, após seminário promovido pelo CLADEM – Comitê Latino Americano e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher. Nesse seminário, Thêmis e União de Mulheres de SP tiveram contato com experiências de capacitação de mulheres no conhecimento de leis e mecanismos jurídicos para combater a violência contra a mulher, as quais já vinham sendo desenvolvidas a mais de uma década em países latino-americanos como Peru, Argentina e Chile. A capacidade de fortalecer lideranças femininas no enfrentamento da violência de gênero em suas comunidades fez com que esta idéia ganhasse novas dimensões dentro do Brasil. Em poucos anos a proposta adquiriu novos aliados e se espalhou por vários Estados (Miranda et al, 2006).

A Justiça na Prática das Promotoras Legais Populares. Na experiência das PLPs-DF, a gestão dos conflitos sociais não se dá pela atividade adjudicatória, mas pelo diálogo entre sociedade civil organizada, movimentos sociais, universidade e Estado. No ambiente do curso, o conhecimento é construído a partir das experiências das próprias mulheres participantes, tendo como temas geradores os seus próprios problemas, fruto da vivência enquanto mulheres.

A atuação de uma promotora junto à comunidade é uma forma de se garantir que aquele que clama por justiça possa encontrar alguém com quem se identifique, que seja possível um diálogo, que aquele que julga e o que é julgado “falem a mesma língua”. Dessa forma é superada a sensação de impotência, característica da procura suprimida daqueles que têm consciência da violação que sofreram em seus direitos. Por outro lado, o acesso à justiça formal também é um dos aspectos trabalhados no PLPs-DF. O curso trabalha os instrumentos de que as mulheres dispõem para poderem acionar a máquina judicial, com especial destaque para as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher – DEAM e para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – Núcleo Pró-Mulher.

O contato com agentes públicos também é proporcionado pelo curso. Promotores, advogados, juízes e delegados participam das aulas, como palestrantes ou oficineiros. Tal contato serve para desmistificar as autoridades e o que elas representam, desintegrando a aura de inacessibilidade que as envolve.

Inovações democráticas na abordagem de Justiça inscrita na experiência das PLPs do DF. As PLPs atuam junto aos três Poderes do Estado. Mas é no âmbito comunitário que elas concentram a maior parte da sua energia, junto a escolas, igrejas, feiras, manifestações, sindicatos, movimentos sociais e organizações populares. Assim, as PLPs procuram enfrentar a violência contra a mulher utilizando-se dos instrumentos disponibilizados pelo direito vigente, ao mesmo tempo em que reivindicam novos marcos para o direito. A rua, as feiras, as praças, são o palco onde a violência ocultada na redoma do doméstico é trazida à luz e discutida a partir dos marcos da dignidade da pessoa humana e dos direitos humanos. A casa, historicamente privatizada pelo domínio patriarcalista, passa a ser questionada a partir de princípios democráticos típicos da rua: “o espaço público, o lugar do acontecimento, do protesto, da formação de novas sociabilidades e do estabelecimento do reconhecimento recíprocos na ação autônoma da cidadania (autônomos que se dão a si mesmos o direito)” (Sousa Junior, 2002:50).

Tudo isso é revelador de que a análise e o acompanhamento da Justiça devem incluir não apenas as práticas institucionais que concretizam (ou negam) direitos fundamentais, mas também as experiências de ampliação da juridicidade pelos segmentos sociais que, resistentes aos processos de exclusão, constroem alternativas emancipatórias para a gestão dos conflitos (Santos, 2003). Se estas duas dimensões não estiverem contempladas, o risco é que a observação da Justiça recaia sempre sobre um objeto delimitado, mesmo quando se oriente a objetivos nobres: igualdade constitucional de acesso representado ao sistema judicial para resolver conflitos e garantia e efetividade dos direitos no plano amplo de todo o sistema jurídico (Santos et al, 1986). Não por outra razão, Boaventura de Sousa Santos sugere que a estratégia mais promissora de reforma da justiça está na “procura dos cidadãos que têm consciência de seus direitos, mas que se sentem impotentes para os reivindicar quando violados. Intimidam-se ante as autoridades judiciais que os esmagam com a linguagem esotérica, o racismo e o sexism mais ou menos explícitos, a presença arrogante, os edifícios esmagadores, as labirínticas secretarias” (Santos, 2007).

2.1.4 Dimensão de subjetividade

Um terceiro ângulo para se captar a existência social e institucional da Justiça é o de seus atores constitutivos, inseridos ou não em categorias profissionais. Com isso, os limites e as possibilidades de observação da Justiça se veem delimitados pelos sujeitos que participam diariamente de sua construção, por suas atitudes, expectativas, idiossincrasias

e disposição para a vivência democrática. As pesquisas realizadas a esse respeito no âmbito deste projeto indicaram três elementos a serem observados:

2.1.4.1 Verticalidade e simbologia nas profissões jurídicas. Entre a previsão e a efetivação de direitos fundamentais, existe um hiato marcado por outros problemas. Não há profissionais suficientes nos órgãos públicos e os que existem nem sempre são qualificados para tratar com as demandas sociais. Somada a isso, a morosidade dos processos judiciais faz as esperanças se exaurirem.

O distanciamento entre as instituições da Justiça e a população é em parte mediada por estratégias de reserva desse poder, tais como a utilização de complexa estrutura linguística e a postura prepotente dos profissionais do direito, afirmada pela utilização demasiada do latim ou pela vestimenta extremamente formal dos juízes e advogados em contraposição a uma população semi-analfabeta e de trajes humildes. A relação parece ser sempre estabelecida de forma vertical e hierárquica.

Um exemplo da complexidade da reforma da Justiça pode ser encontrado nos debates sobre como estruturar os chamados meios extrajudiciais de solução de conflitos. Segundo alguns dos achados desta pesquisa, isso envolve: a) a sensibilização dos membros do Sistema Judiciário para o reconhecimento da emergência de novos direitos e novos atores, a fim de ampliar a concepção de realização do Direito, desassociando-a aos limites da atividade jurisdicional; b) o desenvolvimento de um meio institucional que estreite o elo entre as práticas de mediação extrajudicial e o Poder Judiciário, para que este possa expressar o seu reconhecimento da mediação como método legítimo de resolução pacífica de conflitos; c) a capacitação de integrantes do Sistema Judiciário – juízes, promotores, defensores, advogados, estudantes – e de cidadãos interessados nas técnicas da mediação de conflitos, sob enfoque multidisciplinar; e d) a promoção de uma avaliação do impacto social gerado pelas práticas da mediação.

A pergunta que persiste é, evidentemente, se é possível a vivência numa sociedade que se pretende cada vez mais democrática com um sistema de justiça conservador, incapaz, portanto, de assimilar formas participativas de mediação para os conflitos e para o reconhecimento de novos direitos instituídos permanentemente em uma sociedade plural (Sousa Junior, 2001). Basta ver o que ocorre em relação à própria noção de participação e participação direta nas instituições, que passa a designar, na concepção constitucional, o modelo de exercício de poder então constituído, com a criação formal de vários instrumentos de participação popular, com a legitimação do protagonismo social e suas estratégias de

ação. Hoje não há quem não reconheça e valorize formas regulamentadas de participação popular, legalizando, em todos os níveis formais de poder, no legislativo e no executivo, os processos, os mecanismos e as instituições que realizam o novo modelo de atuação cidadã, entendida aqui a cidadania em sentido ativo para incluir, tal como sugere Marilena Chauí, “a possibilidade de colocar no social novos sujeitos autônomos – *auto nomos* – que criam, que se dão a si próprios, novos direitos” (1990:117). A Justiça, no entanto, permanece impermeável a esses fatores de democratização hoje consignado nas constituições de Portugal, Espanha e Brasil, pós-anos 1970.

Embora as entrevistas com movimentos sociais, organizações e redes descritas na seção anterior não tivessem como objetivo específico avaliar a percepção desses atores acerca das instituições formais que operam a Justiça, foi possível identificar algumas leituras nesse sentido, pois muitas vezes elas foram descritas como *obstáculo*. No olhar dos entrevistados, essa característica decorre de:

Resistência a trabalhar com o direito da rua. As entrevistas revelam uma recusa de compreender outras formas de regulação social que não a do direito positivo. Há uma demanda por reconhecimento de mecanismos jurídicos não positivados, mas de ampla aceitação por grupos sociais. A recusa do pluralismo faz com que práticas sociais que garantem justiça sejam mantidas invisíveis.

Baixa sensibilidade para as demandas da comunidade. Os entrevistados reconhecem nos operadores do sistema judicial pouca disponibilidade para travar relações horizontais, reconhecendo e respeitando as demandas da comunidade e suas decisões. Há forte crítica ao desrespeito do protagonismo dos interessados na composição de soluções para suas demandas.

Limites culturais para a percepção de sujeitos e demandas inscritas nos conflitos sociais. Algumas entrevistas identificaram limites culturais dos membros do sistema de Justiça que não são capazes de reconhecer algumas situações de conflitos sociais como demandas por justiça ou acesso à justiça, quer pelo seu conteúdo ainda não reconhecido como direito, quer pela sua configuração coletiva.

Corpo com formação técnica desvinculada das experiências do mundo da vida. As entrevistas mencionam as limitações da formação técnica oferecida ao profissional do direito, excessivamente livresca, que não o preparam para lidar com as complexidades do mundo da vida em permanente mutação. São freqüentemente oferecidas velhas soluções para novos problemas.

Postura institucional burocrática. As instituições do sistema de Justiça são percebidas como excessivamente burocráticas e apegadas aos seus procedimentos. Há dificuldade de se entender o emaranhado de regras processuais e o linguajar excessivamente técnico usado pelos profissionais do direito, o que acaba por limitar e desencorajar grupos a exercer sua cidadania.

Pouca permeabilidade ao controle social. As entrevistas afirmam ser o sistema de Justiça pouco aberto ao monitoramento da sociedade civil. As organizações, movimentos e redes lamentam a pouca possibilidade de diálogo com os integrantes do Poder Judicial, e verem atendidas suas demandas de democratização e refuncionalização.

Claro que não basta institucionalizar os instrumentos decorrentes desse princípio, é preciso também reorientá-los para estratégias de superação desses mesmos pressupostos. Primeiro, criar condições cognitivas para inserir no modelo existente de administração da justiça a idéia de participação popular; segundo, operar a devida tradução entre demandas por participação popular não estatizada e policêntrica e um sistema de justiça que pressupõe uma administração unificada e centralizada; terceiro, fazer operar um protagonismo não subordinado institucional e profissionalmente, num sistema de justiça que atua com a predominância de escalões hierárquicos profissionais; quarto, aproximar a participação popular do cerne mesmo da salvaguarda institucional e profissional do sistema, que é a determinação da pena e o exercício da coerção; quinto, considerar a participação popular como um *exercício de cidadania*, para além do âmbito liberal individualizado, para alcançar formas de participação coletiva assentes na comunidade real de interesses determinados segundo critérios intra e trans-subjetivos (Santos, 1982).

Bistra Apostolova trabalha este problema ao caracterizar a justiça no paradigma contemporâneo de direito, como um princípio de equilíbrio de interesses sociais impossíveis de serem reduzidos a uma medida universal e absoluta (1996). Essa caracterização remete à hipótese teórica do pluralismo jurídico, base epistemológica da noção de Justiça adotada neste texto e que enseja a possibilidade de outros modos de determinação da norma do direito e de sua própria operabilidade (Sousa Junior, 2007). O pluralismo jurídico é, aliás, uma das premissas para pensar reformas que permitam contemporizar a idéia restrita do primado do direito e a primazia do sistema judicial como instrumentos ideais de uma concepção despolitizada da transformação social (Santos, 1993). É ele que possibilita definições seletivas de competências que viabilizem a tarefa de encontrar formas de composição extralegal para determinados tipos de conflitos e fundamentar reformas, inclusive do sistema judicial e do sistema processual em condições de incluir, simultaneamente, a face técnico-profissional e a face informal e comunitária da administração da justiça, articulando estratégias no plano do instituído e do instituinte.

Esta é uma condição para abrir o sistema de acesso à justiça, como lembra Carolina de Martins Pinheiro, não apenas por uma via de modernização tecnológica que foca o Judiciário num recorte funcional de prestador de serviços quantificáveis, segundo uma lógica maximizadora de esforços produtivos, mas que se fecha à possibilidade de inclusão de visões de mundo diferenciadas, portanto, imune à riqueza de subjetividades interpelantes. É dessa carência que se ressentem as constantes reformas, organizacionais e processuais, em geral oferecidas para a atualização do sistema de Justiça, todas elas ainda pautadas pela lógica de papelização do direito, com evidente perda de sua dimensão humana (2006).

Esta história, obviamente, não é linear. Graças ao protagonismo de magistrados e operadores de direito, com repercussão em vários âmbitos, políticos, sociais, profissionais e de formação, as profissões jurídicas também se caracterizam como um campo em disputa. Organizados em entidades (Juízes para a Democracia, Ministério Público Democrático, Juízes para um Direito Alternativo, Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares), diversos profissionais assumem e explicitam as tensões presentes na cultura jurídica dominante, procedendo a uma crítica ao formalismo e ao modelo epistemológico conformista do ensino jurídico e exigindo a redefinição de sua função social: *operadores do direito por que e para quem?*

2.1.4.2 Profissionais do Direito e Sociedade diante do espelho

Tradicionalmente os tribunais são vistos como instâncias de consolidação do Direito, a partir da interpretação que conferem às normas, diante de casos concretos que são chamados a resolver. Muitas vezes, entretanto, as decisões não se limitam à demanda que provoca sua atuação, alcançando uma dimensão maior, política e instrumental, de conformação das práticas sociais. Para compreender melhor este problema, uma das pesquisas realizadas no âmbito deste projeto analisou os casos sobre a verticalização das coligações partidárias, a cláusula de barreira e o recente caso sobre a fidelidade partidária. A partir da elaboração de um histórico e de um quadro comparativo entre os casos mencionados, construiu-se um panorama do protagonismo desempenhado pelo STF em um contexto de intensificação do processo de judicialização da política, concebida, em breve síntese, como um processo de expansão decisória do Poder Judiciário em direção a áreas de competência tradicionalmente exercidas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. Além de se investigar em que medida o sistema político brasileiro caminha para uma “juristocracia” (Eisenberg, 2002:45) ou para uma “supremocracia” (Vieira, 2007), esta pesquisa revelou um dado importante sobre *como os ministros do STF e a própria sociedade compreendem a atuação do Tribunal na garantia dos direitos fundamentais, em relação às decisões do legislador ordinário*. Esta abordagem trouxe uma terceira dimensão do acesso à justiça, que opera numa perspectiva interna ao sistema de Justiça, tomando o caso particular do STF.

A unidade de análise dessa pesquisa aplicada foi a dos *fundamentos dos votos dos ministros*, em especial nos denominados casos difíceis. Entende-se, com isso, que as razões de decidir oferecem subsídios não apenas para a melhor compreensão do direito, incluindo a dimensão prática e não apenas a teórica ou dogmática, mas também para o melhor conhecimento da prática dos nossos tribunais e a avaliação crítica de suas funções. Nesse sentido, considera-se que o intérprete experimenta e vivencia uma “situação jurídica”, na qual se reconhece como ser também histórico. É de si e do seu mundo que fala (Camargo, no prelo). Isso é facilmente visível, por exemplo, no julgado do STF que afirmou a fidelidade partidária com base na caracterização de um cenário de deterioração da vida política (em sentido estrito) do país. O sentimento da crise de legitimidade de

nossas instituições parlamentares é descrita por um chavão: “troca-troca” de partidos, por “trânsfugas” que procuram algum benefício pessoal, privatizando práticas políticas. O uso dos termos confirma a conotação pejorativa de uma prática distorcida de determinado ideário passível de ser corrigida com um pronunciamento judicial.

Acrescente-se aqui a disposição do STF em “ontologizar” o texto constitucional com suas expressões: “a Constituição é o que nós dizemos que ela é”, afirma o Ministro Eros Grau no julgamento da Reclamação 4219-QO/SP, o “Caso do Tabelião”. A partir da distinção básica entre texto e norma, mostrada por Friedrich Müller (2005) e encampada fortemente pelo Ministro Eros Grau, sem discordância de seus pares, o STF, ao interpretar, legisla. Conforme declaração do ex-Ministro Carlos Velloso, veiculada nos canais de televisão, o Congresso agora não poderá dispor de modo diferente. O Supremo já disse o que diz a Constituição. Nesta visão, a tese da fidelidade partidária, por exemplo, não poderá ser objeto de projeto de lei a ser votado no Parlamento.

Curioso é perceber que essas concepções parecem não ser exclusivas dos ministros. São sintomáticas as declarações de parlamentares no sentido de que diante da omissão do Legislativo em legislar, cabe ao Judiciário fazê-lo, quando provocado pelos que sentem violados os seus direitos subjetivos inscritos na Constituição. Foi o que ocorreu com o pedido de alguns partidos, mediante o instrumento do mandado de segurança (proteção de direito líquido e certo), de reaverem os mandatos de parlamentares que migraram para outros partidos. A questão, por sua vez, provocou a criação de uma tese primeira: a da fidelidade partidária, mais um ponto da Reforma Política implementada pelo Judiciário. Outra dimensão importante deste processo é a reiterada utilização dos tribunais superiores como instâncias de revisão política da deliberação legislativa, fomentada por atores políticos agrupados de modo minoritário no Poder Legislativo. Nos casos estudados, foram os próprios legisladores os responsáveis por demandar do STF um pronunciamento jurídico-constitucional sobre tais questões.

O papel da mídia nessa construção social do sentido de Justiça

Os resultados desta pesquisa corroboram posições da literatura no sentido de que a “última moda é transferirmos o nosso destino e o nosso exercício da cidadania para o STF” (Cattoni de Oliveira), como se fosse possível atribuir à Jurisdição Constitucional “o papel de um regente que toma o lugar de um sucessor menor de idade ao trono” (Habermas). Essa imagem do Judiciário como único legítimo guardião dos direitos fundamentais e principal ator na gestão dos conflitos pela linguagem do Direito afeta diretamente tanto a pretensão democrática de uma “sociedade aberta de intérpretes da Constituição” quanto a reivindicação sociológica de que o direito pode ser produzido e aplicado em vários contextos que não apenas o das instituições formais. Por isso, a observação da Justiça deve incluir a questão sobre os motivos e mecanismos que nos conduzem a um compartilhamento dessa imagem. Uma das pesquisas realizadas no âmbito deste projeto apontou grande influência da mídia nessa caracterização do Judiciário como superego da sociedade, capaz de promover a “salvação de uma cidadania imatura e órfã” (Maus).

2.1.4.3 *Ensino Jurídico.*

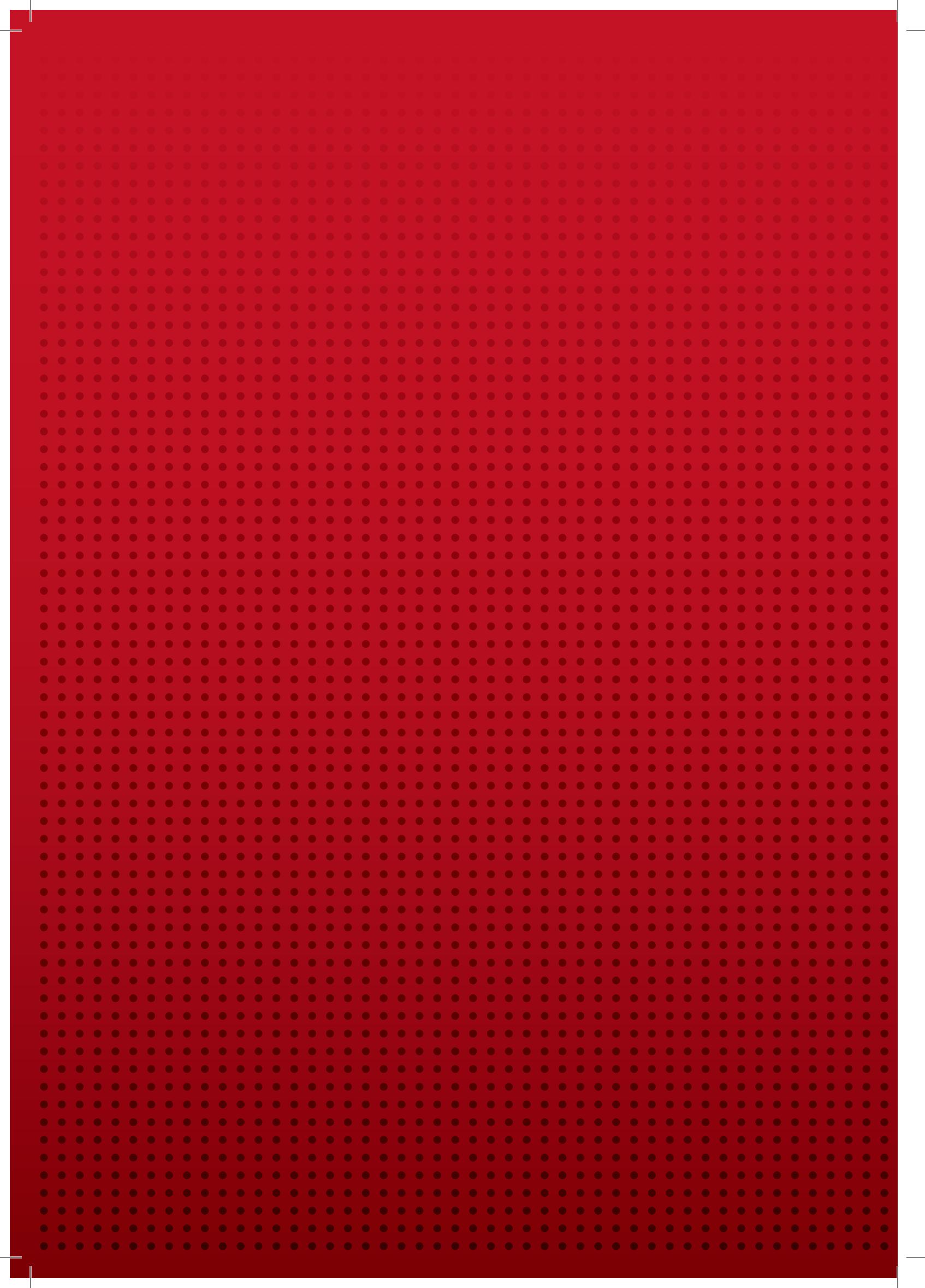
Boa parte das conclusões desta pesquisa posiciona a reforma e a modernização da Justiça num contexto de crise, em que a tradicional posição técnica, cingida aos códigos e à doutrina, é desafiada pelas expectativas da vida e das experiências acumuladas em sociedades complexas. Reclama-se um direito mais efetivo do que teórico, mais próximo do senso comum, sensível às diferenças e solidário na medida em que se mostre capaz de promover a inclusão social da maioria das populações marginalizadas dos limitados círculos institucionais. Reclama-se por um direito vivo. Ao mesmo tempo, nota-se que não apenas as instituições da Justiça se vêem despreparadas para enfrentar essa tarefa, como a teoria do direito ainda oferece vetores de inteligibilidade da prática jurídica adstritos aos princípios consensuais básicos da doutrina. Com isso, ganham destaque os argumentos de autoridade, voltados meramente a conservar tais princípios, ainda que admitindo-se algum nível de adequação às novas necessidades. Verifica-se um discurso jurídico mais preocupado em perpetuar a tradição, em lugar de admiti-la como ponto de partida para a compreensão de novos fenômenos (Gadamer, 2004).

Presos a essa visão positivista, que jurisdiciza o mundo, os profissionais do direito não carregam a percepção das condições de mudança da sociedade, seja em contexto teórico, seja em contexto social, e não se dão conta da emergência de novas subjetividades, de novos conflitos e de novos direitos, interpelando continuamente a cultura legalista que está na base da atuação dos agentes do sistema de justiça (Sousa Junior, 2008). É porém na formação dos profissionais jurídicos que pode ser construído um conceito de acesso à justiça diverso daquele que nega a relação entre direito e democracia. A formação pode servir para a concretização e difusão de novos mecanismos de inclusão social, possibilitando o surgimento de novos enfoques sobre práticas já existentes e construindo novos caminhos para a reforma e a modernização da justiça, com base na incorporação de uma práxis universitária transformadora, capaz de aliar graduação e pós-graduação, em suas diversas esferas (extensão e pesquisa).

Essa interpelação está no fundo do grande debate que traz o ensino do direito para o centro do problema da reforma e da modernização da Justiça, revelando o duplo equívoco que a tradição retórica e positivista havia produzido: a inadequada percepção do objeto de conhecimento e os defeitos pedagógicos disso decorrentes, como apontou Roberto Lyra Filho, quando simultaneamente formulou uma concepção que vê o Direito como *modelo avançado de legítima organização social da liberdade* (1980; 1982). Desse modo, estudar direito implica elaborar uma nova cultura para as faculdades e cursos jurídicos e, um dos eixos fundamentais dessa reformulação cultural tem sido, à luz das diretrizes em curso, constituir-se a educação jurídica uma articulação epistemológica de teoria e prática para suportar um sistema permanente de ampliação do acesso à justiça (Sousa Junior e Costa, 1998), abrindo-se a temas e problemas críticos da atualidade, dando-se conta, ao mesmo tempo, das possibilidades de aperfeiçoamento de novos institutos jurídicos para indicar novas alternativas para sua utilização (Sousa Junior, 2006).

A nova cultura jurídica subjacente ao ensino do direito terá repercussões nas formas de recrutamento dos juízes redirecionando a seleção com base nas habilidades essenciais para a democratização da justiça. Entre essas competências destacam-se a abertura epistemológica para o pluralismo jurídico; o desenvolvimento de um perfil não apenas técnico, mas também humanista dos agentes jurídicos em condições de contextualizar o direito no seu ambiente histórico, cultural, político, existencial e afetivo; aptidão para distinguir, entre as múltiplas demandas, aquelas que exigem a construção de um ambiente procedural adequado para negociação de diferenças e diminuição de desigualdades.

Com o fortalecimento da seleção por meio do concurso público no cenário brasileiro, não é surpresa que os cursos superiores, em especial o direito, sejam vistos apenas como uma forma de acesso ao mercado de trabalho. Obviamente o ensino jurídico é muito mais do que isso. O desafio consiste em garantir-lhe vocações sociais, morais, políticas e ideológicas, sem frustrar a expectativa de sobrevivência profissional que os estudantes mantêm. É preciso “deixar demarcado o papel crítico e autocrítico que as instituições de ensino precisam desempenhar na formação do jurista, quando este se vê recolocado no mundo como operador de um fenômeno contextual. Ensinar direito, assim, não pode ser formar advogados, juízes ou promotores – numa palavra, candidatos a ‘funções do judiciário’, mas atores qualificados a intervir (a fazer alguma diferença) na sociedade em que vivem, encontrando os lugares e tempo apropriados para realizar essa intervenção (técnica e ética), por menos ‘aparentes’ que eles estejam” (Sá e Silva, 2007:65). Trazer essas discussões para as escolas de direito permite que a comunidade acadêmica assuma uma função de destaque na re-significação da Justiça e, por consequência, promova também uma reflexão crítica sobre o papel que exerce na contestação ou manutenção de relações de poder. Nesse sentido, a educação também gera justiça. Não há sociedade democrática sem escolas democráticas e isso significa, em outras palavras, que a reforma e a modernização da Justiça devem ter correspondência na reforma e na modernização do ensino jurídico.



3. CONCLUSÃO

3.1 PARA UM ALARGAMENTO DA NOÇÃO DE JUSTIÇA E DE SUAS FORMAS DE OBSERVAÇÃO

A tardia abertura da Justiça às interpelações típicas de uma sociedade democrática se reflete na falta de uma cultura, entre nós, de análise e acompanhamento dos atores, práticas e formas organizacionais que fazem a mediação dos conflitos pela linguagem do direito. Embora mais recentemente tenhamos experimentado alguma mudança neste campo, com a produção de teses e dissertações e a realização de sucessivos diagnósticos pelo Poder Público, certamente há espaço para inovação e para a discussão sobre o próprio sentido da observação da Justiça. Vale notar, por exemplo, que muito do que tem sido produzido centra-se no plano “técnico” dos ritos processuais ou da gestão dos tribunais.

Sem negar a importância dessa forma de olhar para a Justiça, esta pesquisa identificou outras formas possíveis de se empreender a mesma tarefa. A marca dessa perspectiva distinta de se observar a Justiça é a discussão sobre o potencial do sistema jurídico brasileiro para a produção da cidadania e a realização dos Direitos Humanos – algo que é visível desde o próprio processo constituinte, intensamente permeado pela participação popular e legatário de um dos textos mais progressistas de nossa história.

As conclusões dessa iniciativa alargam o sentido de Justiça e de sua observação. De um lado, destaca-se a necessidade de ampliação radical do acesso ao judiciário e aos demais poderes públicos por parte dos cidadãos (ou seja, à participação na experiência pós-constituinte), junto com uma intensa vigilância dos modos de funcionamento dessas instituições e dos processos de formação de seus atores constitutivos, a fim de minimizar os riscos de sua apropriação e abuso por interesses não-republicanos (*o que designou-se no texto por dimensões jurídico-política, institucional e subjetiva da Justiça*). De outro, destaca-se a importância de reconhecimento e promoção de formas não-convencionais e até mesmo populares de criação e distribuição do direito, o que aliás tende a ser um dado marcante das situações nas quais os recursos institucionais disponíveis se revelem hostis ou ao menos insuficientes para a satisfação de demandas sociais (*o que antes designou-se por dimensão societal da Justiça*).

O uso da expressão “Justiça” ao longo de todo este texto tem exatamente a intenção de estabelecer um contraste com a noção estreita de “Judiciário”, designando os vários processos (sociais, não apenas judiciais) por meio dos quais a gestão dos conflitos pela linguagem do direito aparece como um convite para a afirmação de liberdades individuais e coletivas.

Posfácio Propositivo

Como observar a Justiça: um diálogo sobre a constituição de um Observatório Permanente da Justiça Brasileira (OJB)

A proposta do consórcio UnB/UFRJ

1. Proposições Gerais

O *Observatório Permanente da Justiça Brasileira (OJB)*, inicialmente ligado à Secretaria de Reforma do Judiciário, buscaria produzir investigação empírica e crítica sobre os mecanismos de criação e distribuição do direito socialmente disponíveis, alimentando os Poderes Públicos e a sociedade brasileira com elementos de informação a partir dos quais podem ser desenvolvidas as estratégias e pactuações necessárias para a reforma e a modernização do sistema de Justiça. Além disso, o OJB auxiliaria no monitoramento das reformas já em andamento, permitindo o controle dos seus eventuais efeitos perversos e a proposição de cenários alternativos de futuro. Finalmente, as pesquisas do OJB auxiliariam na prospecção e avaliação de experiências que, embora existentes, podem restar ofuscadas pelo modelo central de Justiça. A partir desse trabalho verdadeiramente “cartográfico”, o *Observatório* poderia manter uma página na web contendo uma espécie de “Biblioteca de Alternativas”, como subsídio e estímulo para outras iniciativas de transformação.

1.1. Do Observatório Permanente da Justiça Brasileira, sua Gerência (ou Diretoria Executiva e sua “Biblioteca de Alternativas”.

A operacionalização do Observatório seria conduzida no âmbito de uma *Gerência ou de uma Diretora Executiva*, com capacidade administrativa para a contratação de instituições ou centros de pesquisa, a publicação e a divulgação de relatórios e, eventualmente, a realização de eventos, tais como painéis, colóquios, etc. A Gerência Executiva ficaria subordinada diretamente ao Secretário de Reforma do Judiciário.

A localização da *Gerência ou Diretoria Executiva do Observatório* no âmbito do Ministério pode ser inicialmente importante por dois motivos: primeiro, isso coloca a seu serviço a capacidade de mobilização do governo, chamando a atenção da opinião pública para as pesquisas e estimulando os grupos potencialmente interessados em participar de sua execução. Depois, isso permite situar a atividade do Observatório num autêntico contexto de política pública, de modo que ele não seja apenas um centro de estudos como muitos outros atualmente já existentes no âmbito de universidades. A questão é assegurar que esses benefícios não prejudiquem um outro ponto fundamental das suas atividades: a sua autonomia científica.

Três são as estratégias assim concebidas: a) a adoção de um *Comitê “ad hoc”* com perfil técnico-científico, que funcionará junto à *Gerência ou Diretoria Executiva* do OJB com prerrogativas de assessoria; b) a relação com o sistema de educação superior,

integrando ao *Observatório* a presença de profissionais da academia; e c) a cooperação internacional, que se reverterá na parceria com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC), instituição que por mais de uma década tem sediado um *Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OJP)*. Tais estratégias encontram-se descritas nas próximas seções.

1.1.1. Do Comitê Científico, dos Pareceristas “ad hoc” e da Seleção de Propostas

O OJB vem aqui concebido para atuar de maneira descentralizada, ao invés de contar com quadros próprios de investigação. Assim, seu principal instrumento de gestão será a contratação de instituições de ensino superior e centros de pesquisa para a execução dos seus estudos, de acordo com critérios próprios de seleção. Tais critérios terão evidentemente um duplo caráter: técnico-científico (requisitos mínimos para a habilitação do proponente, adequação metodológica, etc.) e político (definição dos temas e problemas que serão objeto da investigação, de acordo com as demandas presentes na agenda social de reforma e modernização da Justiça).

Para garantir excelência em relação aos critérios técnico-científicos, o OJB contará com um *Comitê Científico “ad hoc”*, composto por atores com formação interdisciplinar e perfil essencialmente acadêmico. O arranjo inicialmente sugerido para o Comitê compreende 06 (seis) membros, com atuação nas áreas de: Direito; Sociologia; Filosofia; Ciência Política; Economia e Relações Internacionais. Esse Comitê principal poderá solicitar *pareceres a outros/as especialistas*, sempre que a complexidade das pesquisas a serem realizadas assim o sugerir.

Os membros do *Comitê Científico “ad hoc”* serão indicados pela *Gerência* e nomeados pelo Ministro, com mandato de 02 (dois) anos e renovação alternada para a metade dos membros. Essa métrica garantirá a manutenção dos critérios mesmo em caso de transição governamental. Naturalmente, a indicação pode se basear em mecanismos de consulta pública ou setorial, a critério do Ministério.

A principal função do Comitê será auxiliar na elaboração dos editais e termos de referências para as pesquisas, a fim de que fiquem bem explicitadas as questões às quais elas devem responder. Nesse quadro, o Comitê se coloca como um “tradutor” entre demandas por conhecimento e mobilização acadêmica, assegurando mediação entre a linguagem política e a linguagem técnico-científica, a fim de que os estudos sejam metodologicamente rigorosos e socialmente significativos.

1.1.2. Da Relação com o Sistema de Educação: CAPES, CNPq e SeSu/MEC

Outro dado importante neste projeto está na sua pretensão de que o OJB estabeleça relação de parceria com o sistema de educação superior, notadamente a CAPES, o CNPq e a SeSu/MEC. Além de reforçar o seu caráter técnico-científico e facilitar o diálogo com Programas de Pós-Graduação e Centros de Pesquisa, essa proximidade também permitiria

que as demandas por novos conhecimentos na área viessem a se refletir nas atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão. Desse modo, a criação do OJB poderia ainda influenciar na formação (em nível de graduação e pós-graduação) de uma nova geração de operadores do sistema, imprimindo nos programas de educação superior as marcas da reforma e da modernização da Justiça.

1.1.3. Da parceria com o CES/UC

O Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/UC) tem prestado assessoria técnica ao Ministério da Justiça nos debates sobre a criação de um Observatório Permanente da Justiça no Brasil. Esse apoio tende a agregar elementos privilegiados de informação, tendo em vista a indiscutível experiência de que desfruta o CES como sede do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Tendo isso em mente, este projeto busca indicar o melhor escopo para a participação do CES, de modo que elas potencializem os resultados desta proposta. Como a Gerência Executiva e o Comitê Científico, com apoio de pareceristas, serão os responsáveis pela definição dos editais e a seleção das propostas de investigação, o CES pode atuar como parceiro dos grupos escolhidos para a execução dessas atividades. Nesse sentido, a equipe do CES viria a conduzir oficinas com pesquisadores brasileiros, com a finalidade de trocar experiências, intercambiar metodologias, oferecer aportes provenientes de estudos internacionais, discutir a possibilidade de inclusão de dados na perspectiva comparada, etc. Isso daria mais densidade aos relatórios finais e ainda viria a empoderar os grupos envolvidos, na medida em que lhes proporcionaria um diálogo privilegiado como etapa do próprio processo de pesquisa.

2. Da Conferência Nacional para a Democratização da Justiça

Na construção de uma política para a reforma e a modernização da justiça, conhecimento é importante, mas não é suficiente: deve-se discutir *o que fazer* com os resultados das pesquisas. As próximas seções indicam o estabelecimento de mais dois espaços que se relacionam com o OJB nesse propósito. São eles: uma Conferência Nacional de Justiça, Segurança e Cidadania; e uma Câmara de Concertação para a Reforma e a Modernização da Justiça.

O dado central da Conferência é a valorização da participação social nos debates sobre a Justiça, o que encontra várias fontes de justificação. Em primeiro lugar, ela equivale a reafirmar o pressuposto de que a Justiça não é um assunto privativo de “especialistas”, já que o direito não se restringe aos espaços formais de que esses especialistas geralmente participam. Em segundo lugar, ela implica em reconhecer que a dimensão prática, não-institucional, de “mundo da vida” inscrita no cotidiano da busca por direitos, é capaz de oferecer alternativas extremamente promissoras, quando não de notável efetividade para a reorientação democrática da Justiça. Finalmente, ela significa salientar que mesmo nos espaços formais como os Tribunais podem existir canais para a participação cidadã,

a qual pode ocorrer por diversos expedientes como a Conciliação, a Justiça Comunitária, a Justiça Restaurativa e o *amicus curiae* da Jurisdição Constitucional. Numa palavra, portanto, incorporar a participação social nos debates sobre a Justiça significa aceitar que “a criação e a distribuição do direito é um fenômeno plural em sentido quantitativo e qualitativo, ou seja, acontece não apenas em diferentes espaços como também de diferentes maneiras” (Sá e Silva, 2007).

No seu aspecto operacional, a idéia é de que a Conferência venha a ser um lócus de deliberação sobre os desafios da política pública de democratização da justiça e de seu acesso. Num primeiro momento, essas deliberações constituiriam tópicos para as pesquisas do Observatório, a serem melhor delimitados por sua Gerência, com apoio do Comitê Assessor. Num segundo momento, as pesquisas poderiam retornar à arena de debates, como elementos de informação e propulsores de uma abordagem cada vez mais crítica. Finalmente, as deliberações da Conferência e as pesquisas do Observatório constituiriam o material que orientaria um processo mais amplo de concertação política, a ocorrer no âmbito de uma Câmara, sobre a qual se falará logo adiante.

Nesse sentido, a Conferência se apresenta como um amplo lócus de diálogo com a sociedade, já que a missão essencialmente científica do Observatório não permite (ou ao menos restringe) a representação da cidadania e dos movimentos sociais e um dos elementos chaves para uma autêntica política de direitos é a partilha das decisões com os grupos por ela afetados. Ao invés de pensar sobre a Justiça (mais uma vez entendida como prática social), deve-se pensar com os atores envolvidos na Justiça, quer como seus operadores, quer como seus usuários.

O importante é ressaltar que este projeto não prevê nenhuma prática estranha ao nosso contexto social e cultural. Inaugurado com a 8ª. Conferência Nacional de Saúde, o modelo de participação da sociedade civil por Conferências é paradigmático de nossa experiência jurídico-política, tanto pelos meios que adota quanto para os fins a que se destina (não apenas consulta, mas eventualmente deliberação). No mais, até mesmo alguns segmentos com atuação no campo da Justiça formal demonstram habitualidade com os procedimentos das Conferências. É o caso da Ordem dos Advogados do Brasil, cujo Regulamento Geral define as Conferências como o “órgão consultivo máximo do Conselho Federal”, a teor do art. 145 do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB.

3. Da Câmara de Concertação para a Democratização da Justiça

A última peça no arranjo proposto neste projeto é a criação de uma Câmara de Concertação para a Reforma e a Modernização da Justiça. Adensando o componente político da proposta, ela reuniria representantes: *a)* das instituições da justiça e da segurança pública (Tribunais, Polícias, Administração Penitenciária, Órgãos de Defesa do Consumidor e Conselhos Nacionais de Justiça, do Ministério Público e de Política Criminal e Penitenciária); *b)* das instituições corporativas vinculados às carreiras jurídicas tradicionais (Magistratura, Ministério Público, Advocacia e Defensoria Pública); *c)* do governo federal; *d)* de setores

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

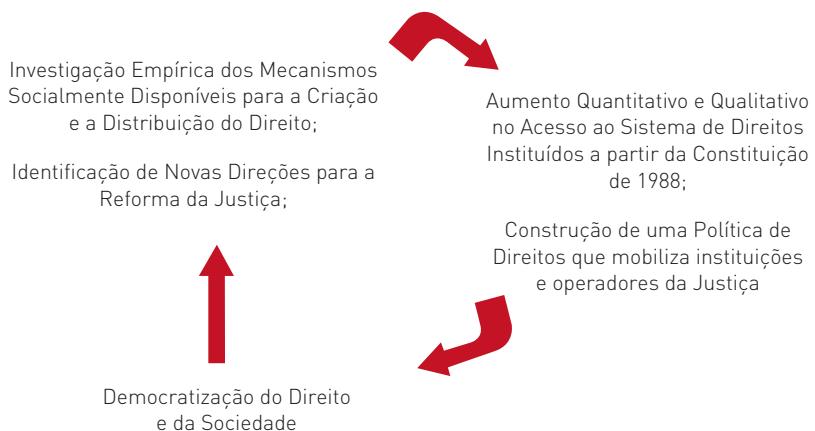
ligados ao setor produtivo e ao desenvolvimento econômico; e e) da sociedade civil e dos movimentos sociais.

A composição exata da Câmara deve ser refinada para garantir representatividade e proporcionalidade entre os segmentos de Estado, Mercado e Sociedade relacionados acima. Afora os membros natos ou indicados pelas carreiras, o mandato dos demais membros seria de 02 (dois) anos, permitida a recondução por mais uma única vez. A nomeação, nesses casos, seria feita pelo Ministro da Justiça, a quem também caberia presidir a Câmara. As principais atribuições da Câmara seriam: convocar a Conferência Nacional e sediar processos de negociação para a elaboração ou a implementação de projetos de reforma e modernização da justiça como fatores de produção da cidadania.

4. Da dinâmica da política pública e de sua posição relativa à democratização da sociedade

Este projeto coloca o debate sobre reforma e modernização da Justiça numa teia mais ampla e complexa de relações sociais, restringindo o espaço para corporativismos e escapando da deliberação por “minipúblicos” fundados no já criticado “discurso competente”. Seus diversos elementos tornam impossível dissociar pesquisa empírica, reflexão acadêmica e prática social participativa. Os segmentos representados em cada um dos espaços propostos (OJB, Conferência e Câmara de Concertação) trarão informações que contribuirão para os objetivos de pesquisa e de “imaginação institucional”, a partir dos quais se poderá vislumbrar um novo e mais democrático momento para a reforma e a modernização do sistema de Justiça.

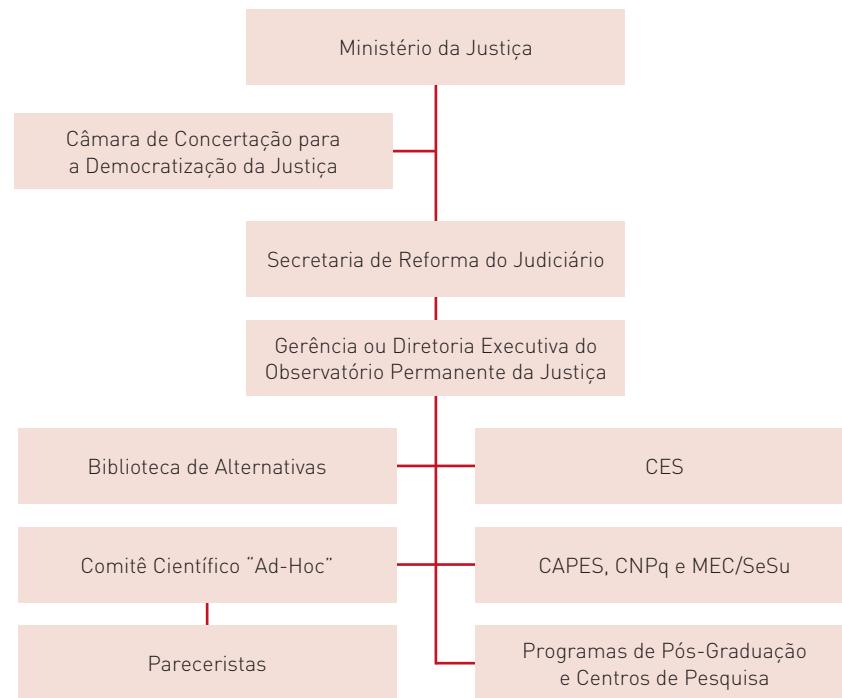
A figura abaixo ilustra essa dinâmica, enquanto que o Apêndice I oferece uma abordagem panorâmica da articulação das diversas variáveis presentes no desenho proposto:

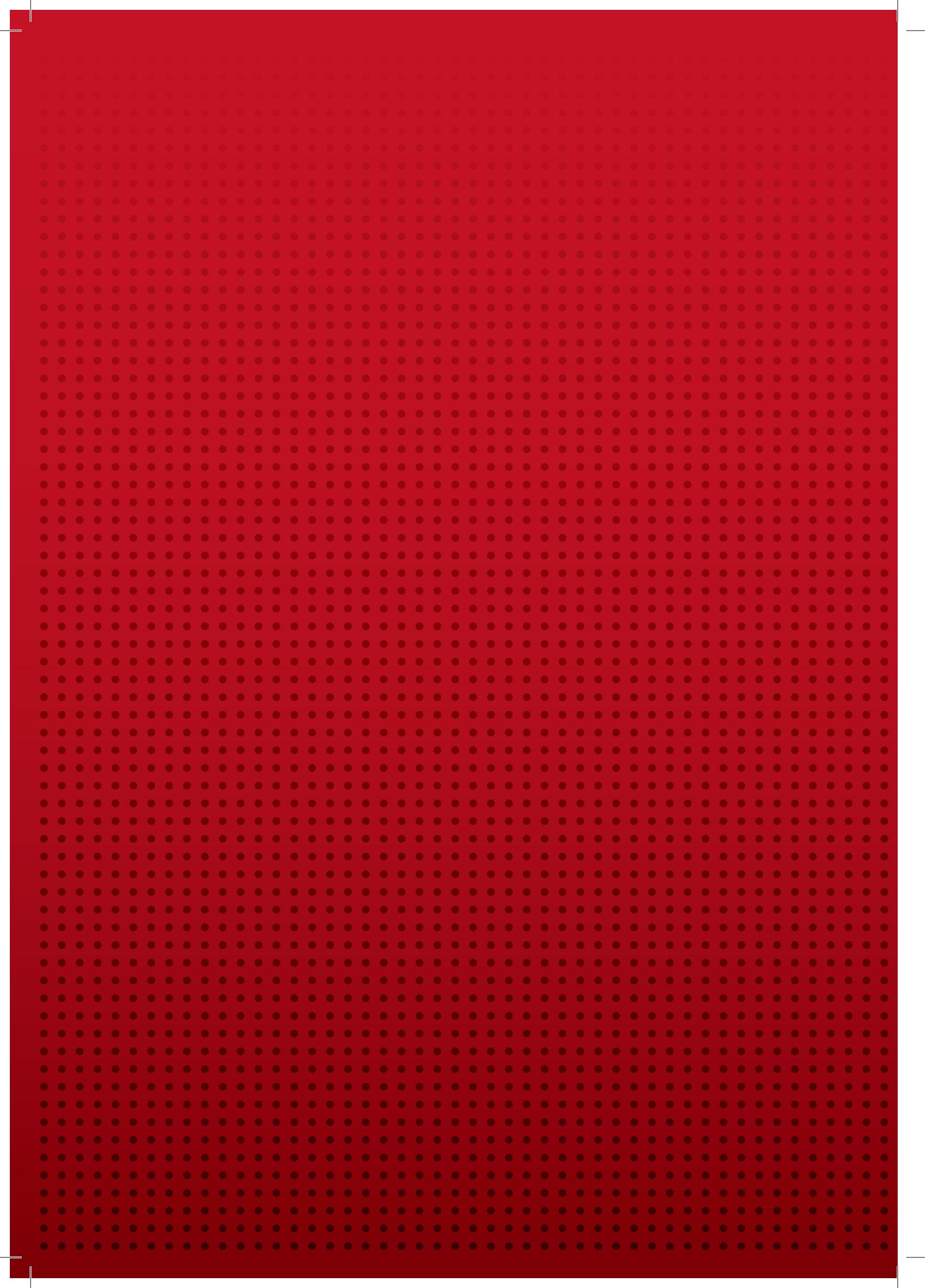


Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

APÊNDICE

Visualização Articulada da Estrutura de Observatório Proposta pelo Consórcio UnB/UFRJ.





PARECER DO CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

1. Apresentação da Proposta

Para atender à realidade conflituante, o trabalho de investigação sociológica sobre o sistema judicial deve primeiramente considerar o sistema como um todo, isto é, não apenas a forma como este se articula entre si como também as interfaces que cria com a sociedade, tendo em vista sobretudo sua democratização e acessibilidade. Nesse sentido, o diagnóstico sociológico, através do conhecimento que produz, deve municiar de informações e análises, tanto a sociedade em seu conjunto quanto os operadores do sistema e, à medida que contribui para a transparência da actividade do sistema em si e da actividade dos seus operadores, informa o poder político e pode desempenhar um importante papel na definição da política pública de justiça.

A nova política pública de justiça, da forma como a concebemos, envolve, por um lado, alterações aos padrões dominantes de reprodução do direito e do desempenho dos tribunais e, nesse sentido, refere-se à:

- 1) **Ampla participação na formulação das políticas públicas, em geral, e das políticas de justiça, segurança e cidadania, em particular;**
- 2) **construção de um novo paradigma de processo**, menos complexo e burocrático e, consequentemente, menos indutor de morosidade e mais adequado às actuais expectativas dos cidadãos e ao seu tempo social;
- 3) **adopção de medidas que provoquem a modernização da gestão e administração dos tribunais**, introduzindo reformas de racionalização do sistema através de uma nova filosofia organizacional de gestão dos recursos humanos e materiais e do funcionamento dos tribunais;
- 4) **reforma do sistema judicial a criação de uma nova cultura judiciária**, a qual passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de um novo modelo de recrutamento e de formação dos operadores judiciários, em especial dos magistrados;
- 5) **criação de um novo modelo de avaliação do desempenho, de colocação e progressão na carreira dos operadores judiciários;**
- 6) **prestaçāo de contas do sistema judicial** (a construção de indicadores e de padrões de qualidade que permitam a avaliação externa do sistema judiciário); e

- 7) reforma do acesso ao direito e à justiça que permita criar um verdadeiro e eficaz sistema de acesso.
- 8) Valorização de experiências e iniciativas inovadoras, não dependentes do modelo jus-positivista, e com forte potencial democrático de modo a contribuir para a construção de um novo paradigma que não esteja exclusivamente dependente dos tribunais mas assente num sistema integrado de resolução de litígios, ampliando os mecanismos extrajudiciais e recentrando o papel dos tribunais na promoção da cidadania.

Daí que a análise sociológica da justiça tenha que ter por objecto não só o funcionamento do sistema no seu núcleo central e hegemónico, (com ênfase especial no monitoramento das reformas, bloqueios, efeitos perversos e perspectivas futuras), como também o sistema globalmente considerado (sistema penitenciário, reinserção social, meios alternativos de resolução de conflitos, pluralismo jurídico, etc.).

A qualidade e relevância da análise sociológica dependerão, desde logo, da interface que se crie entre esta análise, a análise política e os diagnósticos dos operadores judiciários; da produção de um conhecimento sistemático que se possa estender no tempo; do desenvolvimento de estratégias próprias para a divulgação dos resultados; da criação de mecanismos de participação social; dos impactos produzidos ao nível da política pública e da capacidade das instituições políticas e, nomeadamente, do Ministério da Justiça para promover essa interface.

Do Modelo de Agenda Política para a Secretaria da Reforma do Judiciário

O modelo proposto pretende incorporar 3 dimensões:

- 1) Autonomia científica da investigação;
- 2) Definição concertada da política pública de justiça; e
- 3) Participação social.

Para responder aos seguintes objectivos:

- Aprofundar o conhecimento sobre a realidade da justiça;
- Auxiliar na prospecção e avaliação de experiências invisibilizadas pelo modelo central de justiça;
- Informar reformas e a modernização do sistema de justiça e monitorar seus impactos;
- Criar um novo ambiente de formação inicial e continuada dos operadores do sistema em relação às grandes questões da justiça; e
- Criar um ambiente de debate público informado e amplamente participado sobre a justiça.

Parecer

A justiça brasileira está neste momento colocada perante o desafio da sua democratização. Trata-se de um desafio exigente sobretudo quando se têm em conta que o sistema judicial é um campo de conflito em que interesses económicos e corporativos têm forte incidência e tendem a prevalecer. A proposta analisada está consciente do grau de exigência desse desafio e procura enfrentá-lo com êxito ao tentar incorporar em um único modelo de agenda política: reflexão académica, pesquisa empírica, participação social e concertação política. Nesse sentido, deve ser saudada.

Enquanto modelo de agenda política destinado a uma Secretaria de Estado, a proposta deve ser ressaltada pelo seu carácter inovador na medida em que busca aproximar poder político e justiça tendo em vista a transformação democrática de um e de outra. No mesmo sentido, é ainda de destacar o objectivo de fundar a política de justiça, por um lado, em pesquisa empírica e, por outro, no debate e na negociação colectiva entre diferentes sectores da sociedade.

Dado o carácter inédito e seminal da proposta, não é possível fazer uma análise comparativa ou que tome em conta o êxito de determinados resultados. Assim sendo, nosso parecer – tendo em vista uma transformação progressista da justiça brasileira – pretende trazer contribuições à formulação de alguns dos itens do modelo proposto tendo por base os princípios subjacentes à nossa concepção de política pública de justiça bem como a nossa experiência.

Numa apreciação geral, consideramos vantagens relativas do modelo:

- 1) Sustentabilidade financeira;
- 2) Maior possibilidade de influenciar políticas públicas;
- 3) Criação de um espaço de debate e participação pública;
- 4) Previsibilidade de descentralização da investigação;
- 5) Criação de uma biblioteca de alternativas;
- 6) Articulação com o sistema de ensino superior e a formação inicial;

Da leitura que fazemos, à luz dos princípios e objectivos enunciados, observa-se que este modelo incorpora pontos fortes e pontos fracos. O peso relativo de uns e outros depende da maneira como for articulado e executado o modelo, considerando, designadamente, a autonomia da investigação, a diversidade regional e de práticas da justiça presentes no território brasileiro e o fomento à participação social em diferentes níveis.

DOS ITENS DA PROPOSTA DO OBSERVATÓRIO

1. Da Localização

Nos moldes do modelo proposto, e como o próprio projecto ressalva, a localização da Gerência Executiva no âmbito do Ministério da Justiça e subordinada a uma de suas Secretarias favorece o Observatório com a capacidade de mobilização do governo pelo que se pode prever como pontos fortes do modelo a sustentabilidade financeira e a maior possibilidade de os estudos virem a influenciar efectivamente as políticas públicas. Contudo, estes pontos fortes podem facilmente ser enfraquecidos como, aliás, o próprio projecto chama atenção alertando para o perigo de o Observatório ficar demasiado vinculado a um projecto político o que naturalmente condicionaria seus objectivos e sua longevidade.

Mesmo a previsão de determinados órgãos com o objectivo de contrabalançar a intervenção política e assegurar a autonomia da investigação pode não ser suficiente para evitar que o trabalho do Observatório torne-se alvo fácil de questionamentos. A ideia de sediar a actividade de pesquisa nas universidades é igualmente insuficiente para evitar que o trabalho de investigação seja condicionado ou sofra constrangimentos. Assim sendo, deve ser analisado com circunspeção os modelos possíveis de institucionalização do Observatório com a consciência de que, quanto maior sua vinculação e dependência do poder político, mais ameaçadas estarão a autonomia, a legitimidade e a validade da investigação a ser produzida.

Os possíveis constrangimentos de pendor político na institucionalização do Observatório trazem para a discussão a necessidade de fortalecimento de alguns dos órgãos previstos pela proposta, como o Comité Científico; a necessidade de definição de eixos temáticos de investigação bem como o planeamento de estratégias de divulgação dos resultados e de relacionamento com a comunicação social, com os operadores judiciários e com a sociedade em geral, como será detalhado mais adiante.

2. Do Comité Científico “Ad Hoc”

A proposta de criação de um Comité Científico é muito positiva e pode atenuar os eventuais impactos negativos da localização do Observatório no âmbito do Ministério. As vantagens do Comité Científico devem, no entanto, ser potenciadas, definindo-se mais claramente suas competências e delimitando a articulação entre Comité Científico, Directoria ou Gerência Executiva e as competências atribuídas ao Ministro da Justiça. Por outro lado, ainda merece uma atenção especial os critérios de selecção e nomeação dos membros do Comité bem como o perfil desses integrantes.

Primeiramente, a proposta não esclarece o grau de autonomia do Comité no interior do Ministério e, em que medida as decisões do Comité são publicamente conhecidas quando confrontadas com decisões contrárias por parte da Gerência ou Directoria Executiva, do Secretário de Reforma do Judiciário ou do Ministro da Justiça.

Em segundo lugar, ainda que esteja prevista uma métrica em que parte do Comité é mantida mesmo em caso de mudança no poder político, a indicação dos membros do

Comité no interior do Ministério através da Gerência ou Directoria Executiva e a posterior nomeação pelo Ministro da Justiça colocam questões quanto ao carácter político do próprio Comité. Mantido esse critério de composição, apenas o inegável reconhecimento de mérito dos escolhidos afastaria questões sobre o carácter político da indicação. Para contornar essa questão, outra possibilidade seria a indicação ficar a cargo das universidades ou centros de pesquisa o que obrigaria a que o Observatório criasse uma relação privilegiada com uma rede de instituições de alto nível e reconhecido mérito.

Ainda no que refere à composição, para além do perfil académico e da formação interdisciplinar, **os critérios de selecção do Comité devem ter igualmente em conta o perfil sócio-profissional dos membros e a diversidade regional brasileira.** Deve-se considerar igualmente que **a conjugação de um perfil académico, interdisciplinar e sócio-profissional dos membros do Comité com a diversidade regional é uma maneira de fazer reflectir nos critérios técnicos-científicos de definição da investigação do Observatório a diversidade de práticas da justiça existentes no Brasil**, daí que, o perfil sócio-profissional não deva contemplar apenas as experiências no campo da justiça oficial mas o trabalho com a justiça em seu sentido amplo (pluralismo jurídico).

O Comité é projectado como um “tradutor” entre demandas políticas e contribuições científicas. Tal concepção implica a preocupação de, **sem prejuízo da autonomia científica das instituições de investigação, fazer constar, dentre os critérios de definição dos projectos de pesquisa, a adopção de metodologias participativas** de forma a assegurar, também na dimensão técnico-científica da proposta, a participação social.

3. Do Carácter Descentralizado da Investigação

A previsão de realização descentralizada da investigação, na medida em que desloca a administração e o funcionamento da pesquisa para as instituições de ensino e centros especializados, pode actuar como mais uma garantia da autonomia científica do Observatório já que tais instituições, uma vez seleccionadas, passariam a actuar em um ambiente de distanciamento e liberdade na condução dos projectos.

Considerando que à proposta de Observatório subjaz a ideia de um projecto de avaliação e monitorização dos mecanismos de produção e reprodução do direito cujo conhecimento produzido seja não só autónomo como também abrangente, integrado e sistemático, o modelo de contratação de investigação deve ser indagado em três sentidos:

- 1) Em que medida esse modelo se diferencia e traz vantagens em relação, por exemplo, a uma proposta que atribua competências e orçamento a um dos órgãos já existentes no Ministério de modo a que tal órgão possa lançar editais de contratação de centros de investigação para realizar determinados estudos?
- 2) Como evitar que a descentralização da actividade da investigação resulte numa produção sectorializada do conhecimento sobre a justiça no Brasil?

- 3) Se sediar a investigação nas instituições de ensino e pesquisa é uma garantia da autonomia científica do Observatório face à intervenção do Ministério, a autonomia das instituições está por si garantida pelo modelo?

A resposta a cada uma destas questões permite reflectir sobre que mecanismos podem ser criados ou aperfeiçoados para fortalecer o funcionamento da investigação nos moldes propostos. À luz do que consideramos dever ser a actuação de um Observatório na definição de uma nova política pública de justiça, **algumas componentes da proposta devem receber uma discussão especial, a saber: (1) a agenda e os eixos temáticos de investigação; (2) os critérios de selecção nos editais; e (3) os termos de referência.**

A produção de um diagnóstico sociológico sobre a justiça está imersa em um ambiente conflituante de posições e expectativas que deve ser registado e articulado com uma perspectiva global do sistema. Se a investigação descentralizada favorece a autonomia e a diversidade num país de dimensões continentais e saturado de micro-climas judiciais, por outro lado pode tornar mais difícil uma análise integrada da política de justiça nas suas diversas manifestações. Daí:

- 1) **A proposta de Observatório deve reflectir concretamente uma agenda estratégica de investigação com a previsão de eixos temáticos e prioritários que tenham em vista o sistema globalmente considerado.** Sem uma plataforma e eixos de investigação definidos o Observatório pouco se distinguiria de qualquer outro órgão executivo da estrutura do Ministério com competências específicas e assessores qualificados. **A definição de tal agenda pode estar articulada com a Conferência Nacional de Justiça, Segurança e Cidadania e, neste caso, a Conferência teria também um carácter fundacional em relação à institucionalização do Observatório.** No entanto, deve-se considerar que, apesar de a Conferência constituir o fórum de debate ideal para se discutir os itens da agenda de investigação (como a própria proposta indica) **a definição concreta de uma agenda abrangente vai depender de um trabalho interno que, de um lado, procure articular os resultados da discussão pública com as deliberações políticas no âmbito do Ministério e, do outro, tome em conta as sensibilidades internas ao sistema, isto é, as percepções dos operadores judiciários.** Como ficou dito, à definição de uma política de justiça cabe incorporar e articular diferentes diagnósticos.
- 2) **O modelo proposto deve ter em conta a necessidade de prever mecanismos que incentivem à realização de projectos cuja investigação possa contribuir para o conhecimento da realidade da justiça brasileira em sua amplitude e diversidade.** É razoável pensar que a diversidade do território brasileiro também tenha repercussões nos modos de produção e reprodução do direito. Por outro lado, a distribuição das instituições e centros de pesquisa, tendo uma base territorial, pode levar a que os projectos formulados se concentrem na experiência empírica regional de cada proponente. A questão que daí emerge é saber em que medida a actividade de investigação descentralizada deve ser articulada com o conhecimento sistemático e representativo da justiça brasileira.

Deve também ter-se em conta que, dada a ascendência de alguns estados/regiões na produção académica brasileira, a criação de um Observatório que não tenha presente esse desnível pode contribuir para manter, no campo da reflexão sobre a justiça, as desigualdades e o quadro de relações de poder entre as regiões. Nesse sentido, **a proposta deve reflectir sobre a possibilidade de se incluir, como critério de selecção e preferência nos editais, propostas de investigação comparativa entre diferentes estados e/ou regiões bem como propostas de trabalho que contemplem a criação de redes de investigação entre estados/regiões.**

Por fim, no domínio da autonomia de investigação por parte dos centros de pesquisa e instituições de ensino superior, **uma atenção especial deve ser dada ao papel do Comité Científico *ad hoc* na elaboração dos termos de referências e das questões a ser respondidas pelos projectos de investigação.** Como se sabe, a depender da maneira como são formulados, os termos de referências podem ser altamente limitativos da autonomia de investigação (do que servem de exemplo muitos dos projectos propostos pelo Banco Mundial). Tomando a nossa experiência como exemplo, na relação contratual entre o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ) e o Ministério da Justiça, o Ministério apenas indica o tema sobre o qual pretende que o OPJ produza um estudo e a respectiva calendarização. Em regra, o Ministério da Justiça apenas conhece o exacto objecto de estudo e as metodologias utilizadas quando o relatório lhe é entregue. O OPJ tem completa autonomia para delimitar o objecto de estudo, eleger as técnicas de investigação e definir as hipóteses de estudo e o cronograma de tarefas.

4. Da Biblioteca de Alternativas

Defendemos que a proposta de criação de uma Biblioteca de Alternativas para atender os seus propósitos deve ser ampliada. Primeiramente, o termo “biblioteca”, vinculado a livros, ao que está publicado e, em alguma medida, ao formal e ao reconhecido, está em contradição com os objectivos da proposta de coleccionar as experiências não-oficiais e informais que, embora existentes, são ofuscadas por um modelo dominante. Por outro lado, a concepção de uma biblioteca “de alternativas” parece prender-se apenas à ideia de uma recolha de temas e experiências que são marginais ao paradigma hegemónico de justiça. Talvez o conceito de Fórum fosse preferível.

Como já enunciámos, a contribuição do Observatório para a construção de uma nova política pública de justiça deve considerar o sistema com um todo, o que inclui não só conhecer empiricamente o funcionamento do paradigma dominante como também as possibilidades que ficaram esquecidas ou foram suprimidas ou desvalorizadas por esse modelo.

Propomos que a ideia de criação de uma biblioteca de alternativas seja estendida para coleccionar boas práticas que possam contribuir para a reformulação do modelo judicial globalmente considerado e, nesse sentido, captar experiências relacionadas à oferta da justiça e à educação para os direitos humanos tanto do sistema oficial quanto do não oficial, tanto a nível interno quanto com base na experiência comparada.

Essa proposta também permite aprofundar a rede de relações institucionais prevista para o Observatório. A ideia de municiar o Observatório com uma rede de cooperação internacional pode ser também destinada à **construção de uma bolsa de boas práticas que tenha como base experiências bem sucedidas de outros países**. No mesmo sentido, a relação com o sistema de educação superior também poderia trazer iniciativas para a recolha de boas práticas, dessa vez, junto das experiências de pesquisa e extensão vivenciadas nas Universidades.

Para além do sistema formal de educação, a mesma relação virtuosa poderia ser estabelecida entre a recolha de boas práticas e o trabalho das organizações voltadas para a garantia do acesso ao direito e à justiça e para a educação popular para os direitos humanos.

No campo das boas práticas relacionadas ao acesso à justiça e à educação para os direitos humanos, há um deficit entre a quantidade de experiências existentes e os meios de articulação e de reconhecimento disponíveis. Ao mesmo tempo, a articulação e o reconhecimento dessas experiências deve ser acautelada de forma a evitar que sua possível institucionalização não venha a representar o fim de sua autonomia. Nesse sentido, qualquer proposta que tenha em vista promover a articulação dessas iniciativas deve ser feita respeitando sua autonomia.

5. Da Relação com o Sistema de Educação Superior

No âmbito da relação entre o Observatório e o sistema de educação, se a ideia de transformação do ambiente de formação inicial tendo em vista a construção de uma nova política de direitos é, de um lado, valiosa e positiva, de outro, ela depende de uma definição mais precisa sobre quais serão as competências dos representantes do sistema de educação bem como de uma reflexão sobre qual o papel, o espaço de participação e as possíveis articulações entre o Observatório e as instituições de ensino.

Nesse sentido, a proposta, ao não definir com maior exactidão qual será o papel dos representantes dos órgãos de educação superior, abre um espaço de tensão entre a actuação dos representantes daqueles órgãos e as atribuições do Comité Científico *ad hoc*, com possíveis consequências negativas para o desenvolvimento do trabalho de ambos. Uma solução seria adoptar uma menor institucionalização da relação do Observatório com o sistema de educação permitindo que a definição dos parceiros e assessores seja estabelecida de acordo com a linha de investigação e os objectivos concretos a desenvolver. A proposta também não especifica os critérios de selecção dos representantes de cada órgão do sistema.

Por outro lado, para que o impacto da produção do Observatório na formação inicial seja significativo, ele depende menos da relação com a cúpula do sistema (CNPQ, CAPES, MEC) e mais da relação com as próprias instituições de ensino e centros de pesquisa. Para dar um exemplo de como a proposta pode reflectir mecanismos de articulação entre a actividade do Observatório e as instituições de base do sistema de educação

superior, as licenciaturas e pós-graduações poderiam ser um público-alvo preferencial da Biblioteca de Alternativas, inclusive com publicações mais dirigidas à formação dos estudantes. Por outro lado, como já referido, a própria Biblioteca poderia se beneficiar dessa articulação, aproveitando, por exemplo, práticas emancipatórias desenvolvidas ou estudadas no âmbito da extensão e da pesquisa universitária (exemplo, o trabalho dos núcleos de prática jurídica das faculdades de direito).

A transformação da justiça não é possível sem uma mudança profunda da cultura judiciária e, nesse sentido, a proposta deve ser reconhecida pelo valor que dá à articulação entre o trabalho do Observatório e a formação do operador do direito. **Propomos que essa articulação seja estendida à formação continuada.**

Ao tentar conjugar a autonomia científica, a política pública e a participação social na definição de uma política de direitos, a proposta não previu a inclusão da componente operacional do sistema de justiça na dimensão técnico-científica. Nesse mesmo sentido, a proposta reflecte a preocupação de definir um papel para o Observatório junto da formação inicial, dos estudantes de direito, mas não o prevê junto da formação continuada, dos operadores judiciários.

Da nossa experiência, a articulação com as profissões jurídicas na formação (parceria com a Associação Sindical de Juízes para realização de cursos de formação) e na investigação (participação dos operadores nos painéis de discussão, como consultores e como parceiros nos projectos de investigação) pode se revelar uma boa via para a criação de redes de confiança com os operadores, com impacto positivo na legitimação do próprio Observatório.

6. Da Divulgação dos Resultados

Não há na proposta um espaço dedicado à reflexão sobre as estratégias próprias de divulgação dos estudos: realização de conferências, colóquios, cursos de formação, publicização de resultados junto de públicos especializados, comunicação social e organizações sociais.

É na definição de estratégias de divulgação dos estudos que o Observatório pode determinar o impacto da sua actuação junto da formação dos operadores bem como o seu papel junto de iniciativas de educação e formação popular.

Consideramos que, a médio e a longo prazo, a definição de uma política de publicitação dos estudos é uma medida positiva uma vez que pode criar competências e espaços de discussão que contribuam para a mudança da cultura judiciária e para a educação para os direitos humanos.

DA CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUSTIÇA, SEGURANÇA E CIDADANIA

A reflexão acerca da política de justiça, pelo protagonismo dos tribunais e pela percepção social de sua crise, deve ser construída tendo por base uma participação social tão

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

ampla e inclusiva quanto possível, respeitando naturalmente as especificidades de cada momento. **O valor de uma proposta de realização de uma conferência nacional nesses moldes deve ser reconhecido por seu carácter inovador, pela amplitude da participação que fomenta e pela aproximação que promove entre os cidadãos e os grandes temas da política pública relacionados à justiça, à segurança e à cidadania.** O mérito da proposta será tanto maior quanto mais reconheça a tendência para o predomínio dos interesses corporativos no debate público.

A proposta parece sustentar que a Conferência se dará no momento de fundação (indicando os temas de investigação) e, depois, repetir-se-ia em períodos largos para a discussão dos resultados e renovação da agenda de investigação. **Não fica claro, contudo, se o processo deliberativo da agenda de investigação será sempre precedido de uma Conferência Nacional.** Por outro lado, **falta especificar a periodicidade que se vislumbra para a Conferência.**

A Conferência devia ser sobretudo um espaço de reflexão sobre as grandes questões e sobre a agenda estratégica da justiça distinta de quem decide a agenda concreta do Observatório. Deve, portanto, haver uma definição da relação entre a agenda estratégica da justiça, definida no âmbito da Conferência, e **o papel específico da Gerência ou Directoria Executiva, do Comité Assessor e da Secretaria da Reforma do Judiciário ou do Ministro da Justiça na deliberação concreta e específica da agenda de investigação.**

Em outras palavras, de quem será a última palavra na delimitação dos tópicos específicos de investigação?

Falta uma indicação sobre em que medida a agenda estratégica da justiça definida na Conferência vincula a decisão daqueles órgãos na decisão concreta dos tópicos de investigação. Em outros termos, como garantir que as decisões saídas da Conferência integrem efectivamente a pauta de investigação?

DA CÂMARA DE CONCERTAÇÃO PARA A REFORMA E A MODERNIZAÇÃO DA JUSTIÇA

A ideia de que as propostas de reforma e modernização do sistema de justiça sejam precedidas de uma negociação colectiva **deve ser saudada pela sua originalidade e, especificamente, pela ampla participação de diferentes sectores da sociedade garantida pela arquitectura institucional prevista.**

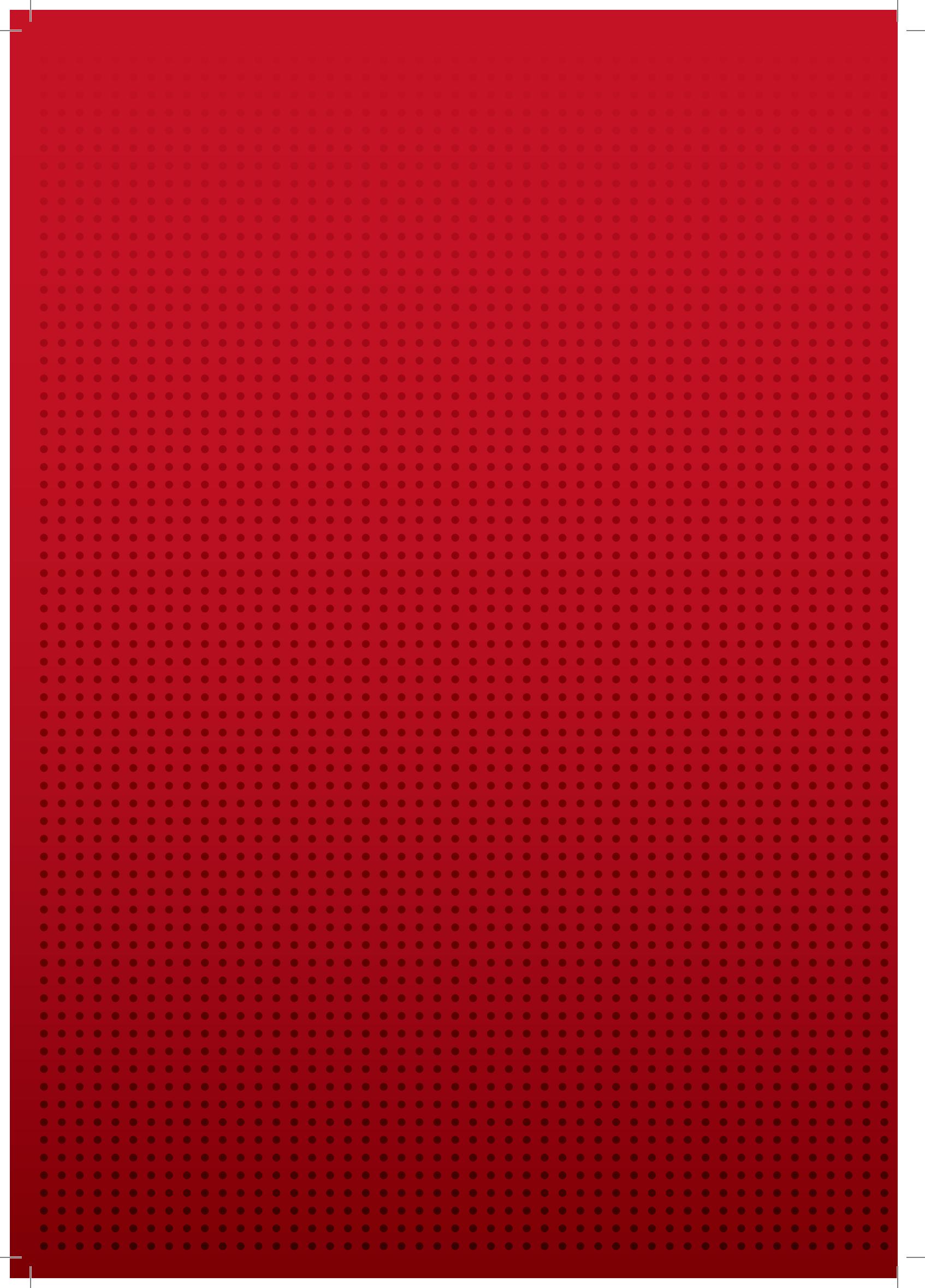
Quanto à composição da Câmara deve evitarse que a participação das instituições estatais tenha um peso excessivo. Como a própria proposta assevera, é necessário refinhar a composição da Câmara de forma a garantir a proporcionalidade de representação dos segmentos do Estado, do mercado e da sociedade. Sem que tal proporcionalidade seja garantida pode ocorrer a marginalização dos representantes dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil bem como dos representantes do sector produtivo.

No processo de refinamento da composição da Câmara, ainda destacamos a cautela necessária para que a escolha dos membros das instituições estatais e corporativas não

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

sigam a tendência de representar apenas a cúpula do sistema bem como a necessidade de que os critérios de composição tenham em consideração a diversidade regional brasileira e a pluralidade de práticas judiciárias.

Por fim, a proposta não esclarece o grau de autonomia das decisões da Câmara quando suas propostas, por exemplo, entrarem em confronto com a agenda política e as decisões do Ministro da Justiça.



APÊNDICE

QUADRO SÍNTESE DAS PROPOSTAS DO PARECER DO CES/UC.

ITENS	PROJECTO ORIGINAL	PROPOSTAS CES/OPJ
Localização do Observatório no âmbito do Ministério da Justiça	Previsão de uma Gerência ou Directoria Executiva subordinada directamente ao Secretário da Reforma do Judiciário, responsável pela operacionalização do Observatório através da contratação das instituições de pesquisa	Necessidade de fortalecimento de alguns dos órgãos previstos pela proposta, como o Comité Científico Necessidade de definição de estratégias de divulgação dos resultados e de relacionamento com a comunicação social, com os operadores judiciários e com a sociedade
Comité Científico Ad Hoc	Auxilia a Gerência ou Directoria Executiva no processo selectivo das instituições de investigação, especificamente na elaboração dos editais e dos termos de referências para os projectos de investigação, esclarecendo as questões que devem ser respondidas	Esclarecer o grau de autonomia do Comité dentro do Ministério Forma de nomeação pode colocar questões quanto ao carácter político do Comité Necessidade de uma reflexão acerca do perfil sócio-profissional de seus membros Sua composição deve procurar reflectir a diversidade regional brasileira Constar, dentre os critérios de definição dos projectos de pesquisa, a adopção de metodologias participativas
Descentralização da Investigação	O Observatório é concebido como um órgão de gestão da contratação de instituições de ensino superior e centros de investigação para a realização dos estudos sem quadros próprios para conduzir a investigação	Reflectir concretamente uma agenda estratégica de investigação com a previsão de eixos temáticos e prioritários que tenham em vista o sistema globalmente considerado Incluir, como critério de seleção e preferência nos editais, propostas de investigação comparativa entre diferentes estados e/ou regiões bem como propostas de trabalho que contemplam a criação de redes de investigação entre estados/regiões Atenção ao papel do Comité Científico ad hoc na elaboração dos termos de referências evitando que sejam limitadores da autonomia científica
Biblioteca de Alternativas	Capta alternativas invisibilizadas pelo modelo dominante de justiça, pode servir como subsídio e estímulo para outras iniciativas de transformação	Recolher as boas práticas de oferta judicial e de educação para os direitos humanos tanto do sistema oficial quanto do não oficial, tanto a nível interno quanto da experiência comparada Articular-se com o sistema de educação superior, aproveitando práticas emancipatórias da extensão e da pesquisa universitárias Beneficiar-se da cooperação internacional para a recolha de boas práticas a nível internacional Articular-se com organizações da sociedade civil voltadas para o acesso à justiça e para educação popular para os direitos humanos

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

ITENS	PROJECTO ORIGINAL	PROPOSTAS CES/OPJ
Relação com o sistema de educação superior	Possibilidade de o Observatório manter uma relação institucional directa e permanente com a CAPES, o CNPq e a SeSu/MEC através de assessoria à Gerência ou Directoria Executiva	Definir com maior exactidão qual será o papel dos representantes dos órgãos de educação superior e como serão escolhidos As licenciaturas e pós-graduações poderiam ser um público-alvo preferencial da Biblioteca de Alternativas Estender à acção junto da formação inicial para abranger a formação continuada de modo a fomentar a criação de redes de confiança com os operadores judiciários
Divulgação dos Resultados		Definição de uma política própria para a divulgação dos estudos, nomeadamente, junto de públicos alvo ou especializados (comunicação social, operadores do sistema, organizações da sociedade)
Conferência Nacional de Justiça, Segurança e Cidadania	Espaço de deliberação acerca dos desafios da política pública de justiça e de debate dos resultados produzidos pelo Observatório.	Não deve ficar limitada à discricionariedade de sua convocação Não pode ser confundida com um órgão de deliberação sobre questões concretas de funcionamento do Observatório Definir a relação entre a agenda estratégica da justiça, definida no âmbito da Conferência, e o papel específico da Gerência ou Directoria Executiva, do Comité Assessor e da Secretaria da Reforma do Judiciário ou do Ministro da Justiça na deliberação concreta da agenda de investigação Definir em que medida a agenda estratégica da justiça definida na Conferência vincula a decisão concreta sobre os tópicos de investigação
Câmara de Concertação para a Reforma e a Modernização da Justiça	Órgão de negociação colectiva entre representantes do Estado, do mercado e da comunidade cujas competências destinam-se ao poder de convocar a Conferência Nacional e sediar processos de negociação para a elaboração ou a implementação de propostas de reforma e modernização da justiça	Atenção para que sua composição não venha a reflectir um peso maior na representação das instituições estatais Evitar que os membros das instituições estatais e corporativas representem apenas a cúpula do sistema A composição deve reflectir a diversidade regional e de práticas judiciais Não esclarece o grau de autonomia das decisões da Câmara face às decisões do Ministro da Justiça

REFERÊNCIAS

APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. O Poder Judiciário Brasileiro na passagem da Modernidade para a Contemporaneidade in Pe. José Ernanne, José Geraldo de Sousa Junior, Melillo Dinis e Plínio de Arruda Sampaio (orgs.) *Ética, Justiça e Direito. Reflexões sobre a reforma do judiciário.* Editora Vozes/CNBB, Petrópolis, 2^a edição, 1996.

CAMARGO, Margarida. A Nova Hermenêutica (no prelo).

CAPPELLETTI, Mauro. Garth, Bryant. Acesso à Justiça, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1988.

CARLET, Flavia. Observações e Acompanhamento no Âmbito do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa – OJP. CES/UC, maio de 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Entrevista concedida a Paulo Sávio Peixoto Maia e Denise Gama. C&D – Constituição & Democracia, nº 2, Brasília, p. 12-13, março de 2006.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo. O projeto constituinte de um Estado Democrático de Direito: por um exercício de patriotismo constitucional no marco da Teoria Discursiva do Direito e do Estado democrático de Direito de Jürgen Habermas. In SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.) 15 anos de Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p.131-154.

CHAUI, Marilena, Sociedade, Estado, OAB, in XIII Conferência Nacional da OAB, Conselho Federal da OAB, Anais, Belo Horizonte, 1990.

COSTA, Alexandre Bernardino. Poder Constituinte no Estado Democrático de Direito. Veredas do Direito (Belo Horizonte), v. 3, p. 31-45, 2006.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EISENBERG, José. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e método. Petrópolis: Vozes, 2004.

GARTH, Bryant. *Comment: A Revival OF ACCESS-TO-JUSTICE RESEARCH. SYMPOSIUM ON ‘ACCESS TO JUSTICE’* in Rebecca L. Sandefur (ed), *Sociology of Crime, Law and Deviance* Vol. 13. Elsevier Press, 2009.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre a facticidade e a validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 (2 vol.).

HABERMAS, Jürgen. Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso. Madrid: Trotta, 1998.

LUHMANN, Niklas. Law as a social system. Trad. Klaus A. Ziegert. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Esta pesquisa reflete as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça

LYRA FILHO, Roberto, Para um direito sem dogmas, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1980.

LYRA FILHO, Roberto: O que é direito? Editora Brasiliense, Coleção Primeiros Passos nº 62, São Paulo, 1ª edição, 1982.

MAUSS, Ingeborg. O judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Trad. Martonio Lima e Paulo Albuquerque. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 58, p. 183-202, nov. 2000.

MIRANDA, Adriana Andrade; FARIAS, Fabiana Perillo; TOKARSKI, Carolina e XAVIER, Hanna. *Práticas emancipatórias no ensino do direito: O projeto de extensão Promotoras Legais Populares*. Texto apresentado no “II Encontro de Direito e Cultura Latino-Americanos: Diversidade, Identidade e Emancipação”. Centro de Estudos Jurídicos (CEJUR). Universidade Federal do Paraná. 25 a 28 de julho de 2006. Curitiba-PR.

MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do Direito Constitucional. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PAIXÃO, Cristiano. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, nº 6, p. 57-78, 2008(b).

PAIXÃO, Cristiano. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008(a).

PAIXÃO, Cristiano. CARVALHO NETTO, Menelick de. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto. (Org.). Constituição, jurisdição e processo – estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica. Sapucaia do Sul, RS: Notadez, 2007, p. 97-109.

PAIXÃO, Cristiano. Entre passado e futuro: os desafios postos à afirmação dos direitos sociais e os 20 anos da Constituição da República. In: CORDEIRO, Juliana V.; CAIXETA, Sebastião V. (org.). Vinte anos da Constituição Cidadã. São Paulo: LTr/ANPT, 2009.

PAIXÃO, Cristiano. OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. O julgamento das células tronco: ponderando contra a Constituição. C&D – Constituição & Democracia, nº 23, Brasília, p. 16-17, junho de 2008.

PINHEIRO, Carolina de Martins, Escuta Criativa: sobre a Possibilidade de uma Justiça Moderna e Democrática, 1º lugar no 1º Prêmio Novas Idéias para a Justiça. Objetivos e Resultados, Sindjus-DF, Brasília, 2006.

SÁ E SILVA, Fábio Costa Morais. Ensino Jurídico. A descoberta de novos saberes para a democratização do direito e da sociedade, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2007.

SADEK, Maria Tereza (org), Introdução. Experiências de Acesso à Justiça, Acesso à Justiça, Konrad-Adenauer-Stiftung, Pesquisas – nº 23, São Paulo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa, "Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada", IN Souto, Claudio e Falcão, Joaquim (org.), SOCIOLOGIA E DIREITO. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 107-117, 1980.

SANTOS, Boaventura de Sousa, A Participação Popular na Administração da Justiça no Estado Capitalista, in Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, A Participação Popular na Administração da Justiça, Livros Horizonte, Lisboa, 1982.

SANTOS, Boaventura de Sousa, MARQUES, Maria Manuel Leitão, PEDROSO, João e FERREIRA, Pedro Lopes, Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O Caso português. Centro de Estudos Sociais/Centro de Estudos Judiciários, Edições Afrontamento, Porto, 1986.

SANTOS, Boaventura de Sousa, Poderá o direito ser emancipatório?, Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 65, CES, Coimbra, maio de 2003

SANTOS, Boaventura de Sousa, TRINDADE, João Carlos (orgs), Conflito e Transformação Social: uma paisagem das justiças em Moçambique, 2º volume, Edições Afrontamento, Porto, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. GOMES, Conceição (Dirs.) O Observatório da justiça: estrutura e funcionamento. Coimbra: Centro de Estudos Sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa: 45.

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

Santos, Boaventura de Sousa. Para uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências, in SANTOS, Boaventura de Sousa (org), Conhecimento Prudente para uma Vida Decente. 'Um discurso sobre as ciências' revisitado, Cortez Editora, São Paulo. 2004

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de, El derecho hallado en la calle: tierra, trabajo, justicia y paz, in RANGEL, Jesús Antonio de la Torre (coordinador), Pluralismo Jurídico. Teoria y Experiências, Cenejus – Centro de Estúdios Jurídicos y Sociales "Padre Enrique Gutiérrez", San Luis Potosí, México, 2007.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de, Ensino do Direito e Assessoria Jurídica, in Revista do SAJU. Serviço de Assessoria Jurídica Universitária, Edição Especial nº 5, UFRS, Porto Alegre, 2006.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de, Que Judiciário na Democracia?, Revista do Sindjus. Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no DF, ano XI, nº 8, outubro de 2001.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Idéias para a Cidadania e para a Justiça. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo, COSTA, Alexandre Bernardino, Introdução, in MACHADO, Maria Salete Kern, SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de, Ceilândia: mapa da cidadania. Em rede na defesa dos direitos humanos e na formação do novo profissional do direito, Brasília, Faculdade de Direito da UnB, Secretaria de Direitos Humanos/MJ, 1998.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Sociologia Jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002. VIEIRA, Oscar V. Supremocracia: vícios e virtudes republicanas. *Jornal O Valor*. 06/11/2007.

