

Acesso à justiça e garantias legais na visão do PNDH3¹

André Peixoto de Souza²

A presente comunicação tem por base a terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos – Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, elaborado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, especialmente no que tange ao Eixo Orientador nº IV, que trata da “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência”, contendo a Diretriz 17: “Promoção de sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, para o conhecimento, a garantia e a defesa dos direitos”.

Passo a comentar os “Objetivos Estratégicos” da Diretriz em questão, no total de 6 tópicos, com as suas consequentes ações programáticas.

Objetivo estratégico I:

Acesso da população à informação sobre seus direitos e sobre como garanti-los.

Ações programáticas:

a) Difundir o conhecimento sobre os Direitos Humanos e sobre a legislação pertinente com publicações em linguagem e formatos acessíveis.

Recomendações:

- Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a realização de parcerias com faculdades de Direito e núcleos de Direitos Humanos para criar espaços descentralizados e acessíveis de orientação jurídica.
- Recomenda-se aos municípios a capacitação de agentes comunitários, capazes de orientar juridicamente a população quanto às demandas mais usuais de sua comunidade.
- Recomenda-se ao Poder Judiciário que ofereça periodicamente, em linguagem acessível, cursos e palestras ao público de baixa renda sobre matérias mais recorrentes no âmbito do Judiciário.
- Recomenda-se ao Ministério Público, Poder Judiciário e Defensorias Públicas a realização de ações conjuntas, coordenadas e focadas na conscientização e prevenção das lides judiciais.

b) Fortalecer as redes de canais de denúncia (disque-denúncia) e sua articulação com instituições de Direitos Humanos.

Recomendações:

- Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal a implantação e o fortalecimento de redes de canais de denúncia.
- Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios o incentivo aos jornais e rádios locais para recebimento de reclamações sobre má qualidade de serviços e produtos adquiridos, como canal de informação e conscientização.

c) Incentivar a criação de centros integrados de serviços públicos para prestação de atendimento ágil à população, inclusive com unidades itinerantes para obtenção de documentação básica.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a criação de centros integrados de serviços públicos para assegurar o atendimento da população local.

d) Fortalecer o governo eletrônico com a ampliação da disponibilização de informações e serviços para a população via internet, em formato acessível.

¹ Conferência [não] apresentada em 03/09/2010 à Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), Curitiba, Paraná.

² Mestre e Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Filosofia e História do Direito na Escola da Magistratura do Paraná, na Universidade Tuiuti do Paraná e na Faculdade Estácio de Curitiba. Coordenador do curso de Direito do Grupo Educacional Uninter.

O problema do acesso à informação merece debate desde a *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, o Decreto-Lei nº 4.657/1942, quando dispõe, no art. 3º, que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

Pretendeu o legislador, na origem, consagrar a obrigatoriedade de conhecimento da lei nacional a todos os cidadãos brasileiros e às pessoas jurídicas, ou àqueles que mantenham qualquer interesse – pessoal ou comercial – no Brasil. É impossível, pois, desconhecer a lei brasileira, desde que haja qualquer vínculo com o Brasil, porquanto todos devem cumpri-la, não podendo alegar, para qualquer fim, o seu desconhecimento.

É sabido que o arcabouço legislativo nacional tem origem na própria formação da cultura política e jurídica do Brasil³, tendo aliás servido como referência à construção do Estado-nação brasileiro; um Estado tipicamente burguês (pós-revolucionário), de orientação positivista e conservadora, que apenas em alguns momentos – nos “momentos decisivos”, já no encerramento do séc. XIX – apresentou uma ordem discursiva diferente, rebelde (para não dizer revolucionária, pois não era!), progressista, federalista, abolicionista e republicana.

As leis, verdadeiras garantias das liberdades, no mais provocativo enunciado iluminista cabível, eram formuladas por detentores do poder político (e muitas vezes econômico), no claro intuito de promover a manutenção de suas vantagens pessoais. E nesse sentido, quanto mais complexo o arcabouço legislativo, mais ininteligível o seria, forçando sempre o recurso aos “intérpretes da lei”, “juristas” em verdade mancomunados com os originários “donos do poder”.

O quadro no Brasil contemporâneo parece não haver mudado. Contamos hoje com dezenas de milhares de leis ordinárias federais que, somadas às leis ordinárias estaduais e municipais, e ainda às leis especiais, totalizam o incrível número de quase meio milhão de leis em vigor no Brasil. Sem contar os decretos, os regulamentos, as portarias *etc.*, os quais possuem “força de lei”.

Pois bem, o primeiro objetivo estratégico da Diretriz 17 intenciona dar acessibilidade legislativa aos brasileiros, talvez no intuito de finalmente cobrar os ditames do art. 3º da LICC. Escapa, no entanto, ao PNDH3, que a ininteligibilidade da lei não está necessariamente associada à linguagem inacessível (construída historicamente – e propositadamente – dessa maneira, como visto), e sim às condições educacionais dos brasileiros. Não falo, necessariamente, de analfabetismo, e sim de inteligibilidade e engajamento político! O que dizer, nesse particular, da proposta de viabilizar informações e serviços a todos os brasileiros por meio de internet? Não tem ciência o PNDH3 que mais de 50% dos brasileiros não possuem acesso a esse “sistema” por mera ausência de condição tecnológica?! (que, aliás, não interessa aos empreendedores do ramo, visto não lhes ser “rentável”?!).

Eu poderia me alongar nesse ponto, desenvolvendo, por exemplo, o interesse (?) do caçara fluminense ou do pescador pernambucano na majoração da alíquota progressiva do IPTU, ou então o interesse (?) de um rico industrial no programa de reforma carcerária para o sistema prisional brasileiro, ou ainda do interesse (?) de um grupo de trabalhadores rurais no projeto de lei que pretende instaurar novos mecanismos de tratamento para resíduos sólidos... mas acredito que perderíamos o foco.

Objetivo estratégico II:

Garantia do aperfeiçoamento e monitoramento das normas jurídicas para proteção dos Direitos Humanos.

Ações programáticas:

³ A esse respeito, ver, dentre outros, minha tese doutoral. SOUZA, André Peixoto de. *Direito público e modernização jurídica: elementos para compreensão da formação da cultura jurídica brasileira no século XIX*. Curitiba: UFPR, 2010.

- a) Implementar o Observatório da Justiça Brasileira, em parceria com a sociedade civil.
 - b) Aperfeiçoar o sistema de fiscalização de violações aos Direitos Humanos, por meio do aprimoramento do arcabouço de sanções administrativas.
 - c) Ampliar equipes de fiscalização sobre violações dos Direitos Humanos, em parceria com a sociedade civil.
 - d) Propor projeto de lei buscando ampliar a utilização das ações coletivas para proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, garantindo a consolidação de instrumentos coletivos de resolução de conflitos.
 - e) Propor projetos de lei para:
 - Simplificar o processamento e julgamento das ações judiciais;
 - Coibir os atos protelatórios;
 - Restringir as hipóteses de recurso ex officio;
 - Reduzir recursos e desjudicializar conflitos.
 - f) Aperfeiçoar a legislação trabalhista, visando ampliar novas tutelas de proteção das relações do trabalho e as medidas de combate à discriminação e ao abuso moral no trabalho.
 - g) Implementar mecanismos de monitoramento dos serviços de atendimento ao aborto legalmente autorizado, garantindo seu cumprimento e facilidade de acesso.
- Recomendações gerais:
- Recomenda-se ao Poder Judiciário o aperfeiçoamento do Sistema de Justiça da Infância e Juventude em todos os estados da federação, em consonância com os artigos 37, 39 e 40 da Convenção sobre os Direitos da Criança e outras normas da ONU.
 - Recomenda-se ao Poder Judiciário priorizar os processos que envolvam crianças e adolescentes, bem como constituir equipes interprofissionais no Sistema de Justiça da Infância e Juventude.

As ações programáticas desse segundo objetivo estratégico tratam, em suma, de uma reorganização nos procedimentos judiciais, desde o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização até a restrição de recursos judiciais. Há que se falar (denunciar!) também de um velado aporte à legalização do aborto (cf. item “g”), projeto carregado pela ideologia perdida das esquerdas nacionais.

No que diz respeito aos procedimentos judiciais, nota-se que uma das ações está posta no sentido de propor mais uma lei que tenha por escopo *ampliar as possibilidades de ações coletivas...* e no item seguinte a estratégia é de *reduzir recursos e desjudicializar conflitos*. Incoerências à parte, é cabível aqui um breve desenvolvimento sobre o conceito de justiça.

Em outra oportunidade⁴ pude concluir pela inexistência da justiça no âmbito do Poder Judiciário. Pois que a justiça é o curso natural da vida. Rompido o curso natural – um abaloamento de veículo, um descumprimento contratual, um homicídio, uma fraude licitatória – não há que se falar em *justiça*, mas em *prestação jurisdicional*, quando um Poder da República “diz o direito” (*jurisdictio*) àquele que o tem.

Logo, *fazer justiça* não é *dizer o direito*, mas sim *antecipar um problema* a fim de evitá-lo. A proposta do “Objetivo estratégico II” não deveria reforçar o caráter de um conceito falacioso (ou no mínimo discutível), como o da *justiça*, para intencionar o “aperfeiçoamento e monitoramento das normas jurídicas para proteção dos Direitos Humanos”.

Objetivo estratégico III:

Utilização de modelos alternativos de solução de conflitos.

Ações programáticas:

- a) Fomentar iniciativas de mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização.

⁴ SOUZA, André Peixoto de. *Direito e Sistemas de Informação: na busca (frustrada) de um conceito*. In: Contexto Radial. São Paulo, v. 7, pp. 41-48, 2007.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e à sociedade civil o desenvolvimento e incentivo à utilização de formas e técnicas negociadas de resolução de conflitos.

b) Fortalecer a criação de núcleos de justiça comunitária, em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e apoiar o financiamento de infraestrutura e de capacitação.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e Defensorias Públicas a implantação e fortalecimento de Núcleos de Justiça Comunitária.

c) Capacitar lideranças comunitárias sobre instrumentos e técnicas de mediação comunitária, incentivando a resolução de conflitos nas próprias comunidades.

Recomendação: Recomenda-se aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios o incentivo a ações e técnicas de mediação popular de resolução de conflitos.

d) Incentivar projetos pilotos de Justiça Restaurativa, como forma de analisar seu impacto e sua aplicabilidade no sistema jurídico brasileiro.

e) Estimular e ampliar experiências voltadas para a solução de conflitos por meio da mediação comunitária e dos Centros de Referência em Direitos Humanos, especialmente em áreas de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com dificuldades de acesso a serviços públicos.

Recomendação geral:

- Recomenda-se ao Poder Judiciário a implementação de estrutura física adequada em todas as suas unidades e a contratação e capacitação de servidores, assistentes sociais e psicólogos, para atendimento às populações historicamente vulneráveis ou em situação de vulnerabilidade.

As chamadas *formas alternativas de resolução de conflito* fogem do conceito de Direito. O Direito não pode ser negociado! A negociação “em balcão” há muito virou “leilão” no melhor estilo “quem dá mais?” (em verdade desde a atuação dos extintos juízes classistas nas Varas de Trabalho, e contemporaneamente desde a atuação dos conciliadores nos Juizados Especiais⁵).

Justifica essa *alternativa* o custo de manutenção das pesadas estruturas judiciais, que possuem, para cada órgão julgador, além de toda a estrutura física necessária, duas dezenas de funcionários, assessores e estagiários. Ou seja, quando o Estado falha, recorre a expedientes *alternativos* para resolver os problemas *que deveria resolver!*

Em suma: mediação, conciliação, justiça retributiva, mediação popular e comunitária, *justiça comunitária, conflitos autocompositivos...*, meros subterfúgios, expedientes de uma tese de “Estado mínimo” que demonstram claramente a falha do Estado no maior dos componentes de um pretense Estado Democrático de Direito.

O aparelhamento do Poder Judiciário deveria estar em pauta!

Objetivo estratégico IV:

Garantia de acesso universal ao sistema judiciário.

Ações programáticas:

a) Propor a ampliação da atuação da Defensoria Pública da União.

Recomendação: Recomenda-se aos estados e ao Distrito Federal que as Defensorias Públicas sejam dotadas de recursos orçamentários, materiais e humanos suficientes para o exercício de suas atribuições em todas as comarcas e que sejam criados e fortalecidos núcleos especializados de Direitos Humanos em sua estrutura.

b) Fomentar parcerias entre municípios e entidades de proteção dos Direitos Humanos para atendimento da população com dificuldade de acesso ao sistema de justiça, com base no mapeamento das principais

⁵ A esse respeito, notar o concurso público para Conciliadores, aberto recentemente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que levará esses profissionais ao ganho de R\$ 25,00 por audiência realizada. Será forte a tendência de redução do *esmero conciliatório*, pois ao concursado mais valerá o número de atas de audiência protocoladas no fim do expediente.

demandas da população local e no estabelecimento de estratégias para atendimento e ações educativas e informativas.

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário a promoção de cursos regulares de formação dos servidores da Justiça em Direitos Humanos, com recortes de gênero e raça, que contemplem as demandas específicas dos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade ou historicamente vulnerabilizados

c) Apoiar a capacitação periódica e constante dos operadores do Direito e servidores da Justiça na aplicação dos Direitos Humanos voltada para a composição de conflitos.

d) Dialogar com o Poder Judiciário para assegurar o efetivo acesso das pessoas com deficiência à justiça, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário assegurar o efetivo acesso das pessoas com deficiência à justiça, em igualdade de condições com as demais pessoas.

e) Apoiar os movimentos sociais e a Defensoria Pública na obtenção da gratuidade das perícias para as demandas judiciais, individuais e coletivas, e relacionadas a violações de Direitos Humanos.

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário isentar os movimentos sociais e a Defensoria Pública do pagamento dos honorários periciais, em casos relacionados a violações de Direitos Humanos.

Recomendações gerais:

- Recomenda-se ao Poder Judiciário o fortalecimento de iniciativas de juizados itinerantes, especialmente nas regiões mais afastadas dos centros urbanos.

- Recomenda-se ao Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública assegurar que seus membros fixem residência no município em que atuam.

O problema da Defensoria Pública é vergonhoso no Brasil. Desde salários até estruturas (materiais, equipamentos, pessoal *etc.*) a Defensoria Pública perde de goleada para o Ministério Público. Ou seja, valoriza-se sempre mais a acusação do que a defesa! Sem contar que o papel da Defensoria Pública não se limita a defender acusados, mas é ampliado para a defesa de interesses de todos aqueles que estejam violados nos seus direitos. Nesse ponto, é louvável a primeira ação programática deste Objetivo estratégico (dotação orçamentária para as Defensorias Públicas).

No entanto, insiste o PNDH3 na segregação que já foi alvo de minha crítica quanto aos aspectos raciais e de gênero⁶. Apesar da inconstitucionalidade latente na política de “cotas” (cf. arts. 5º *caput* e 19, III da CF/88), o Objetivo estratégico IV recomenda a capacitação de servidores do poder Judiciário no âmbito dos Direitos Humanos “com recortes [específicos] de gênero e raça”, o que bem demonstra uma política ideológica do governo Lula no tocante às “igualdades” que não foram ainda – pelos governantes – bem compreendidas.

Com relação, no entanto, no chamado “acesso à justiça”, acertou o Objetivo em questão principalmente ao recomendar o fortalecimento de iniciativas para *juizados itinerantes*. Esse é o verdadeiro acesso à justiça! O programa de juizados itinerantes visa levar atendimento judiciário (e não necessariamente “justiça”) às localidades – bairros e municípios – mais distantes e de difícil acesso. No Estado do Pará, por exemplo, o programa conta com o apoio da Marinha do Brasil, melhor capacitada a levar a estrutura judiciária às comunidades ribeirinhas da região de Marajó, o que significa, antes e acima de tudo, cidadania àqueles brasileiros que até então não figuravam em qualquer *cadastro existencial formal* do País.

Objetivo estratégico V:

Modernização da gestão e agilização do funcionamento do sistema de justiça.

Ações programáticas:

⁶ SOUZA, André Peixoto de. *Histórico das políticas de cotas raciais no Brasil*. Comunicação apresentada no Curso Regional de Aperfeiçoamento para Magistrados, Escola da Magistratura do Paraná, 31/07/2010.

a) Propor legislação de revisão e modernização dos serviços notariais e de registro.

Recomendações:

- Recomenda-se ao Poder Judiciário a ampliação do acesso e maior agilidade na prestação jurisdicional, mediante informatização e desenvolvimento de programas de qualificação de seus servidores.
- Recomenda-se ao Poder Judiciário expandir iniciativas de processos eletrônicos, incentivando convênios de cooperação, para que informações entre órgãos públicos sejam repassadas por meios eletrônicos.
- Recomenda-se ao Poder Judiciário, por meio dos Tribunais de Justiça, garantir que tabeliães e oficiais de registros de cartórios de notas e registros encaminhem relatórios anuais para as Corregedorias-Gerais da Justiça dos estados, com dados sobre os recursos que entraram em cada estabelecimento a título de compensação pelos serviços prestados ao público (emolumentos).
- Recomenda-se às Defensorias Públicas o desenvolvimento de sistemas informatizados para a modernização da gestão.
- Recomenda-se às Defensorias Públicas a adoção de mecanismos de agendamento, pessoal ou eletrônico, para atendimento aos cidadãos.

b) Desenvolver sistema integrado de informações do Poder Executivo e Judiciário e disponibilizar seu acesso à sociedade.

A questão dos cartórios é, igualmente, vergonhosa no Brasil. A começar pelo fato de sermos – todos! – presumidamente mentirosos! Pois cada documento por nós brasileiros emitido deve passar pelo “crivo” do cartório: a última palavra sobre a autenticidade – ou a verdade de nossa palavra! – em nosso País.

Assim, quando o Objetivo estratégico V recomenda a “modernização dos serviços notariais”, consolida erroneamente a sua estrutura e funcionamento.

O sistema cartorário brasileiro e sua burocracia formal e intencional possui evidente justificativa histórica, que remonta à “posse” do Brasil por D. Manuel I desde 22 de abril de 1500 e às conseqüentes cartas de Sesmarias (doações territoriais), que perduraram até a independência. Os cartórios, estas *propriedades familiares de sucessão hereditária*, apesar do art. 236 da CF/88 (e que, mais de vinte anos depois, pode receber efeito prático no que tange aos concursos públicos recém determinados pelo CNJ), sempre estiveram, desde o Brasil colônia, atrelados – e distribuídos – aos “amigos do Rei”.

Mas outro ponto que merece consideração neste Objetivo diz respeito à “modernização” do chamado “sistema de justiça” por meio de mecanismos e processos eletrônicos. Apesar de louvável, principalmente em observância aos cartórios judiciais das maiores comarcas, cujo “cenário” tem sido desalentador, esta ação encontra um eco dissonante na questão do acesso à justiça, fazendo retornar no primeiro ponto desse estudo: como “digitalizar” aquele caçara fluminense e aquele pescador pernambucano?

Objetivo estratégico VI:

Acesso à Justiça no campo e na cidade.

Ações programáticas:

a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade.

Recomendações:

- Recomenda-se ao Poder Judiciário estabelecer critério objetivo e unificado sobre terra produtiva.
- Recomenda-se ao Poder Judiciário ampliar a fiscalização dos serviços notariais e registros imobiliários.

b) Propor projeto de lei voltado a regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo a observância do respeito aos Direitos Humanos.

c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.

Recomendação: Recomenda-se ao Poder Judiciário normatização administrativa para agilização dos processos referentes a conflitos fundiários urbanos e rurais.

d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

Nota-se que o PNDH3 priorizou a *função social da propriedade* (art. 5º, XXIII da CF/88) ao próprio *direito de propriedade* (art. 5º, XXII da CF/88). De clara natureza ideológica, o ponto é uma preparação para a famigerada reforma agrária.

A partir do momento em que se pretende, por mera “recomendação”, “estabelecer critério *objetivo e unificado* sobre terra produtiva”, estamos a um passo de determinar a desocupação por desapropriação das terras consideradas objetivamente improdutivas. Pode ser, sim, um avanço prático neste tópico mais que desgastado no Brasil, mas não é possível conceber uma política de reforma agrária sem critérios coerentes de redistribuição destas terras desapropriadas pela *função social*. Ou seja, a pauta deve ser, neste ponto, conceitualmente, muito ampliada.

Em verdade, espero que o PNDH3 seja mera *diretriz de trabalho* no particular tópico do “acesso à justiça”, pois se o Decreto pretende encerrar todos os conceitos e ações em si mesmo, servindo como roteiro completo de atitudes a serem tomadas, já está fadado, infelizmente, ao fracasso, posto que insuficiente e conceitualmente problemático. Fora isso, inúmeros pressupostos são necessários à implementação do PNDH3, tais como a inclusão digital (que não se limita à mera distribuição de computadores em escolas públicas do interior do País), a facilitação do acesso linguístico aos menos instruídos (que implica na simplificação da linguagem jurídica, desde os textos legais até as decisões judiciais), o aparelhamento do Poder Judiciário (para a correta realização dos projetos de justiça e cidadania nos lugares de remoto e difícil acesso), além da discussão de temas e conceitos cruciais pertinentes aos Direitos Humanos, como igualdade, justiça, propriedade e emancipação.