

Cadernos PROMUSPP

Programa de Mestrado e
Doutorado em Mudança Social
e Participação Política da
Universidade de São Paulo

São Paulo, v.2 n.2, abr./jun. 2022

DOSSIÊ JUSTIÇA ABERTA

Sumário

Possibilidades e limites de participação das populações originárias no Poder Judiciário: o caso do Polo Indígena de Conciliação em Roraima, por André Augusto Salvador Bezerra, Ester Gammardella Rizzi e Jorge Machado.....3

Amicus curiae e Audiências Públicas junto ao STF e Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas – Experiências de Participação no Sistema de Justiça Brasileiro, por Ester Gammardella Rizzi, Gisele Craveiro, André Augusto Salvador Bezerra.....17

Desafios para a construção de uma agenda de Justiça Aberta no Brasil, por Jorge Machado, Vanessa Meneguetti, Gisele Craveiro.....32

ARTIGO DE OPINIÃO

Inclinando la balanza hacia la apertura: Reflexiones y recomendaciones después de 10 años en OGP, por Paul Maassen.....51

Possibilidades e limites de participação das populações originárias no Poder Judiciário: o caso do Polo Indígena de Conciliação em Roraima

André Augusto Salvador Bezerra¹

Ester Gammardella Rizzi²

Jorge Alberto Machado³

Resumo

A promoção da participação dos povos originários no Poder Judiciário, com respeito a seus diferentes valores e múltiplas formas de viver, consiste em um dos grandes desafios do continente americano. Em tal quadro, o objetivo do artigo consiste em examinar a instituição e o funcionamento do Polo de Conciliação na comunidade indígena de Maturuca, uma iniciativa promovida pelo Tribunal de Justiça do Estado brasileiro de Roraima (TJRR). O texto parte do princípio de que a legitimidade democrática do Poder Judiciário requer a sua abertura à participação social, tal como sustentado pelo conjunto de estudos e práticas políticas que dão forma à Justiça Aberta.

Palavras-chave: poder judiciário, participação, povos originários, polo indígena, Roraima

Summary

Promoting the participation of indigenous peoples in the Judiciary, with respect to their different values and multiple ways of living, is one of the great challenges of the American continent. In this context, the objective of the article is to examine the institution and functioning of the Pole of Conciliation in the indigenous community of Maturuca, an initiative promoted by the Court of Justice of the Brazilian State of Roraima (TJRR). The text assumes that the democratic legitimacy of the Judiciary requires its opening to social participation, as supported by the set of studies and political practices that shape Open Justice.

Keywords: judiciary, participation, indigenous peoples, indigenous pole, Roraima

Resumen

Promover la participación de los pueblos indígenas en el Poder Judicial, con respeto a sus diferentes valores y múltiples formas de vivir, es uno de los grandes desafíos del continente americano. En ese contexto, el objetivo del artículo es examinar la institución y el funcionamiento del Polo de Conciliación en la comunidad indígena de Maturuca, iniciativa impulsada por el Tribunal de Justicia del Estado brasileño de Roraima (TJRR). El texto asume que la legitimidad democrática del Poder Judicial requiere su apertura a la participación social, tal como lo sustenta el conjunto de estudios y prácticas políticas que configuran la Justicia Abierta.

Palabras clave: poder judicial, participación, pueblos indígenas, polo indígena, Roraima

1 Juiz de Direito em São Paulo. Professor do Curso de Mestrado na Escola Nacional de Formação de Aperfeiçoamento de Magistrados do Brasil. Pesquisador do COLAB - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo (USP). Mestre e Doutor na USP. andreaugusto@usp.br.

2 Professora de Direito no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Pesquisadora do COLAB. Mestre e Doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da USP. ester.rizzi@usp.br

3 Professor da EACH/USP. Docente e orientador do Programa de Pós-Graduação em Participação Política e Mudança Social da mesma instituição. É um dos coordenadores do COLAB. machado@usp.br

Sommaire:

Promouvoir la participation des peuples autochtones dans le système judiciaire, dans le respect de leurs différentes valeurs et de leurs multiples modes de vie, est l'un des grands défis du continent américain. Dans ce contexte, l'objectif de l'article est d'examiner l'institution et le fonctionnement du Pôle de Conciliation dans la communauté indigène de Maturuca, une initiative promue par la Cour de Justice de l'État brésilien de Roraima (TJRR). Le texte suppose que la légitimité démocratique du pouvoir judiciaire exige son ouverture à la participation sociale, comme le soutient l'ensemble des études et des pratiques politiques qui façonnent la justice ouverte.

Mots-clés: pouvoir judiciaire, participation, peuples autochtones, pôle autochtone, Roraima

1. Introdução

A crescente repercussão de decisões judiciais na dinâmica política e no cotidiano das pessoas que vivem em países da América Latina tem ampliado as discussões acerca da necessidade da abertura do Poder Judiciário à participação social. O conjunto de estudos e práticas que dão forma à Rede Internacional de Justiça Aberta insere-se justamente nesse debate, objetivando, como ressalta Sandra Elena (2015, p. 2), fortalecer a legitimidade democrática da atividade jurisdicional dos países envolvidos.

Em tal contexto, o presente artigo tem por objetivo examinar o funcionamento do Polo Indígena de Conciliação na Comunidade de Maturuca. Trata-se de iniciativa do Poder Judiciário do Estado brasileiro de Roraima que busca participação social mediante a colaboração ativa de populações originárias.

Para atingir o objetivo proposto, procede-se, inicialmente, a uma breve exposição dos direitos assegurados aos povos indígenas e da estrutura do Poder Judiciário brasileiro. A seguir, passa-se ao exame descritivo do referido Polo de Conciliação, para, ao final, apontá-lo como uma bem-vinda iniciativa democrática do Tribunal de Justiça de Roraima, que, contudo, deve ser ampliada, diante de determinados limites apontados ao longo da análise.

2. Direitos dos Povos Indígenas e Jurisdição no Brasil

O presente texto parte do pressuposto de que a inclusão dos povos indígenas, com suas cosmovisões e sociabilidades próprias, é um desafio às democracias contemporâneas. O Brasil, por exemplo, possui 305 etnias (IBGE, 2011) que falam mais de 160 línguas e dialetos

(ISA, 2020). Cada etnia atribui significados próprios para conceitos e noções próprias sobre direitos individuais e coletivos, além de relações bem diferentes com a natureza e com a ideia de “propriedade” (FERREIRA; MACHADO, 2016; VIVEIROS DE CASTRO, 1996). Assim, a essência dos conflitos indígenas é diversa e se relaciona a contextos com um universo simbólico próprio. Estes frequentemente não coincidem com a noção do direito predominante, eurocêntrica e herdada de uma longa tradição que se remete ao direito romano.

No âmbito desse desafio, desde as últimas décadas do século XX, a América Latina tem testemunhado vitórias das populações originárias na ampliação de direitos. Mobilizados diante de práticas genocidas que sofreram ao longo dos séculos, as quais não se limitaram aos tempos da colonização promovida pelos ibéricos, os povos indígenas resistiram e conquistaram, em diversos Estados, a legitimação às suas múltiplas cosmovisões e formas de sociabilidade.

O Brasil foi um dos primeiros países da região a testemunhar esse processo. Como resposta aos horrores da ditadura instituída pelo Golpe de Estado de 1964, responsável pela morte de mais de 8 mil indígenas, segundo a Comissão Nacional da Verdade (BRASIL, 2014), as populações originárias articularam-se e lograram inserir, na democrática Constituição promulgada em 1988, uma série de direitos responsáveis pela validação de suas organizações sociais, usos, costumes, crenças e tradições e pela superação das políticas integracionistas (previstas, por exemplo, no Estatuto do Índio, a Lei 6.001/73) que os compeliavam a integrar-se à civilização trazida pelos colonizadores.

A mesma Constituição de 1988 contém ainda uma novidade que, mais tarde, permitiu a ampliação desses direitos. O seu artigo 5º, § 2º prescreve o caráter não exaustivo dos direitos e garantias constitucionalmente definidos, podendo, dessa maneira, ser acrescidos dos tratados internacionais subscritos pelo Estado brasileiro.

Foi o que sucedeu mediante a aprovação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) do ano de 1989, subscrita pelo país em 2002. Reconheceu-se às populações autodeclaradas indígenas a possibilidade de autonomamente solucionarem seus conflitos e de estabelecerem suas prioridades de desenvolvimento, mediante processos de consulta prévia e participação nas políticas ou programas públicos que eventualmente os afetem.

Também em escala transnacional, adveio a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovado no ano de 2007. Com tal documento, assegurou-se a

autodeterminação das populações originárias, implicando na autonomia, no autogoverno e na possibilidade de conservarem e reforçarem suas próprias instituições.

Importante ressaltar que, diferentemente da Convenção 169 da OIT, a declaração acima referida não consiste em tratado (*hard law*), mas em lei branda (*soft law*), desprovida de determinações de conteúdo obrigatório. Sem embargo dessa circunstância, não se encontra o Estado brasileiro autorizado a ignorar a respectiva existência. Conforme sustentado em obra que tratou do tema, “pelo contrário, deve integrá-lo aos termos da legislação interna presente na vigente Constituição, harmonizando-os também à ampla liberdade garantida pela autodeterminação” (BEZERRA, 2019, p. 56).

Por outro lado, a sistemática jurídica brasileira não prevê expressamente a existência de uma jurisdição indígena. Trata-se de situação distinta à, por exemplo, vigente na Colômbia, que teve um novo documento constitucional promulgado em 1991, ou seja, em período consideravelmente próximo ao do Brasil. Naquele país, a autonomia dos julgamentos de conflitos envolvendo as populações originárias tem previsão expressa, desde que, segundo o artigo 246, não configure uma situação de afronta à ordem estatal prevalecente, majoritária no território.

É também distinto do previsto no ordenamento jurídico da Bolívia. A Constituição promulgada em 2009 foi consideravelmente além dos textos jurídicos até então elaborados nos países vizinhos, estabelecendo o caráter plurinacional do Estado (rompendo com a tradição eurocêntrica do Estado Nação) e a descolonização como caminho a ser seguido. Nesse mesmo quadro, legitimou jurisdições próprias às populações originárias, a serem exercidas por meio de autoridades indígenas e conforme as normas de tais populações.

No quadro da legitimação, há a ressalva constitucional boliviana: as decisões oriundas dessa jurisdição devem respeitar direitos fundamentais como a vida e a ampla defesa. Importante notar, contudo, que “é a própria jurisdição que se limitará pelos direitos fundamentais presentes na Constituição. Não há uma autoridade externa de controle” (RIZZI, 2019).

Dessa diferença com a Colômbia e a Bolívia, os conflitos em que se fazem presentes indígenas que vivem no Brasil são, em princípio, levados à atividade jurisdicional do Estado brasileiro. É o que explica o examinado Polo Indígena de Conciliação na Comunidade de Maturuca ser uma iniciativa do Poder Judiciário.

3. O Poder Judiciário no Brasil e no Estado de Roraima

O Brasil, contudo, não possui apenas um Poder Judiciário. Há vários Poderes Judiciários atuantes no vasto território do país.

Essa pluralidade ocorre porque o Brasil é uma Federação (artigo 1º, Constituição), o que se reflete na atividade jurisdicional. Há, assim, juízes e tribunais dos Estados-membros da Federação bem como juízes e tribunais federais. As justiças estaduais e federais são submetidas, nacionalmente, ao controle pelo mesmo órgão externo ao Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Há aproximadamente 18 mil juízes (CNJ, 2020a) que apreciam os cerca de 77 milhões de processos que tramitam por ano (CNJ, 2020b), segundo dados publicados pelo CNJ em seu Painel virtual “Justiça em Números” e no relatório anual com o mesmo nome. Do total de juízes, consta oficialmente que apenas 0,1% autodeclaram-se indígenas (CNJ, 2018).

Mais de 11 mil juízes estão nas justiças estaduais (isto é, dos Estados-membros da Federação). Estas são formadas por tribunais estaduais autônomos (chamados “tribunais de justiça”), que vinculam administrativamente e correcionalmente os juízes estaduais. Diante da independência funcional de todos os membros do Poder Judiciário, tal vinculação não pode influir no teor das decisões.

Roraima, como mencionado na introdução deste texto, é um Estado da Federação. Portanto, tem seu próprio Poder Judiciário, representado pelo seu Tribunal de Justiça, que, conforme também visto, é o responsável pela instituição e manutenção do Polo Indígena em análise.

Cabe ainda relatar que Roraima situa-se na região Norte brasileira, fazendo fronteira com a Venezuela e com a Guiana. Para os padrões do país, é um Estado de população pequena, tendo cerca de 600 mil habitantes, o que se reflete no reduzido número de componentes da respectiva justiça estadual, menos de 60 membros. Por outro lado, tais juízes atuam em área consideravelmente extensa, tal como sucede nas demais unidades federativas situadas na Amazônia brasileira: mais de 224 mil quilômetros quadrados, equivalente a muitos países, como a europeia Bielorrússia.

Há, ainda, uma peculiaridade em território roraimense. Enquanto, no Brasil, os povos indígenas ocupam cerca de 0,5% de toda a população, em Roraima esse índice alcança quase 10% de seus habitantes. Ademais, é neste Estado da Federação que se situa uma das maiores

áreas indígenas do país, a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, de 1.743.089 hectares, cujo processo de demarcação, encerrado no ano de 2005, foi legitimado em julgamento paradigmático proferido em 2009 pela corte de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (PET 3388/STF).

É no interior da Terra Indígena Raposa Serra do Sol que se situa a Comunidade de Maturuca.

4. A composição amigável pelo Polo Indígena de Conciliação

A dimensão da área tradicionalmente ocupada e a proporção sobre a população local, certamente, foram decisivas na opção tomada pelo Tribunal de Justiça de Roraima em instituir o Polo de Conciliação em debate no ano de 2015. A somar-se a essas circunstâncias, tem-se a iniciativa pessoal do Juiz Aluizio Ferreira Vieira, na época titular da Comarca de Pacaraima, Município próximo à comunidade, autodeclarado indígena, fato que, como anteriormente comentado, é uma raridade no Poder Judiciário brasileiro.

Imperioso considerar-se também que, naquele período, havia um incentivo liderado pelo Conselho Nacional de Justiça às composições amigáveis como forma ideal de solução de conflitos. Cerca de nove anos antes, o órgão de controle externo instituíra o projeto “Conciliar é legal”, iniciativa que promovia audiências de conciliação em larga escala pelo país.

O problema é que, em razão da massificação, a utilização do projeto parecia, por vezes, objetivar a redução do número de processos - e não a autonomia das partes para a solução dos litígios, independente de uma ordem final judicial. Havia, então, o problema da desconsideração dos fundamentos para um número tão elevado de relações processuais (ou seja, não se discutiam os motivos para a explosão da litigiosidade brasileira) e também da desconsideração das desigualdades entre as partes litigantes (instituições financeiras, empresas de telefonia, conglomerados empresariais, de um lado do processo, e consumidores residentes nas zonas periféricas dos grandes centros urbanos, do outro lado da relação processual), dificultando soluções efetivamente justas pela via do consenso: “[...] o certo é que o movimento pela conciliação, com seu discurso da ‘pacificação’ e sua crítica à ‘cultura da judicialização’, revela ser mais um véu ideológico de ocultação da realidade e uma pseudo-solução”, conforme a crítica de um juiz de São Paulo (MUÑOZ, 2015, p. 1).

Diferentemente, o Polo de Conciliação na Comunidade de Maturuca envolve partes situadas em semelhantes escalas social, econômica e cultural. Os próprios membros da população originária local passam a exercer o protagonismo na solução dos conflitos internos na comunidade, levando em conta seus usos, costumes e tradições, tal como previsto pelo sistema jurídico brasileiro aos povos indígenas.

Para a iniciativa ser colocada em prática, 16 indígenas foram capacitados para o exercício da função de conciliador, todos escolhidos pelas lideranças da própria comunidade. Estipulou-se que o conciliador teria de ser indígena, respeitado por todos as pessoas da localidade e ainda que, no dia a dia, exercesse atividade que o tornasse socialmente conhecido por todos, como a de professor, agente de saúde ou o que os indígenas chamam de *tuxaua*, isto é, a liderança política.

Não se previu remuneração para o exercício da função. No Brasil, é frequente que conciliadores não sejam remunerados, exercendo, assim, suas atividades de forma voluntária. No Tribunal de Justiça de Roraima, especificamente, os únicos agentes que mediam as tentativas de composição amigável remunerados são aqueles que trabalham no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) na Capital do Estado, o Município de Boa Vista.

No Polo Indígena de Conciliação da Comunidade de Maturuca, o auxílio oficial se dá pelo fornecimento de materiais, tais como mobiliários e um veículo *pick-up* 4x4, cabine dupla, abastecido com 200 litros de combustível por mês. Além disso, os conciliadores são submetidos a cursos de formação continuada, sob a responsabilidade do Tribunal de Justiça de Roraima.

Sob os requisitos e sob a estrutura acima mencionados, aos conciliadores cabe o dever de atentar-se para que a condução das causas, que lhe são submetidas à tentativa de composição amigável, suceda de forma condizente a ditames éticos e morais da comunidade. Para além da aparente generalidade desse requisito, pode-se dele extrair o reconhecimento do pluralismo jurídico no território brasileiro pela legitimação das normas da comunidade.

Assim o é tendo em conta que os ditames acima mencionados se apresentam como um requisito normativo peculiar ao polo de conciliação em debate. O conciliador da comunidade de Maturuca está adstrito também a normas comunitárias éticas e morais – ou seja, uma norma não positiva, por não oriunda do Estado brasileiro - no momento de procurar realizar a composição amigável entre os litigantes.

5. A participação ativa dos indígenas

Do quadro descrito, é possível perceber que o Polo Indígena de Conciliação permite, primeiramente, que os próprios membros das populações originárias, que se situam em Roraima, solucionem amigavelmente seus conflitos, circunstância que se amolda ao direito de definição de suas prioridades, garantido pela Convenção 169 da OIT. Ademais, permite a legitimação do ordenamento jurídico consuetudinário da localidade, o que está em conformidade à validade dos usos, costumes e tradições, previsto na Constituição de 1988 e à autodeterminação consagrada pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Para além de permitir a efetivação das promessas jurídicas, constantes nos documentos normativos acima citados, a iniciativa do Tribunal de Justiça de Roraima representa uma oportunidade ímpar de participação ativa de um determinado setor da sociedade na busca da solução de conflitos. Tem-se, nesse aspecto, um modelo inovador, considerando principalmente que “a colaboração de cidadãos com as cortes ainda não é usual nos judiciários da América Latina” (ELENA, 2015, p. 3).

Não se olvide que no secular processo de genocídio por que atravessaram – e ainda atravessam – as populações originárias de todo o continente americano, os Estados, constituídos sob o parâmetro eurocêntrico de Estado-Nação, tiveram papel central na opressão. As usurpações de territórios e às integrações forçadas à forma de vida trazida pelos colonizadores europeus (e que deu forma na construção dos Estados então recém independentes entre os séculos XVIII e XIX) foram produtos efetivos de políticas públicas expansionistas lideradas por agentes governamentais.

A instituição de um Polo Indígena de Conciliação, como iniciativa do Poder Judiciário de um ente federativo, representa, destarte, uma possível nova forma de atuação do Estado perante os povos indígenas: ao invés do arranque de formas de existência, o respeito às diferenças; ao invés do colonialismo, o diálogo e o chamamento à colaboração.

6. A troca de saberes

Fala-se em respeito, diálogo e colaboração na medida em que o aparelho estatal garante a palavra dos indígenas na solução de conflitos, conforme os ditames éticos e morais internos da comunidade. Importante ressaltar que não se trata de um favor ou uma dádiva, mas de efetivação de direitos, nos termos dos documentos normativos referidos.

Nesse aspecto, é intuitivo concluir pela dificuldade que as populações originárias têm para acessar um Poder Judiciário constituído sob procedimentos, linguagens, rituais e até vestuários que não se parecem com os seus. Lembra-se que as populações originárias sequer organizam-se politicamente com base da existência do Estado, de modo que os julgamentos comunitários, a que estão habituados, normalmente não guardam qualquer relação com aqueles realizados pela função estatal jurisdicional.

Para agravar a situação, tem-se também o fato de os membros do sistema de justiça, inclusive juízes, dificilmente conhecerem os costumes e as tradições de um estrato populacional que nem sempre se encontram familiarizados. Em pesquisa realizada sobre o tema, verificou-se que a estigmatização e a criminalização, frequentemente levadas a efeito em decisões judiciais proferidas em desfavor de indígenas que vivem no território brasileiro, não têm sua origem em um intuito deliberado dos membros do Poder Judiciário em oprimir tal camada da sociedade, aparecendo, na realidade, como produtos de “[...] memórias de discursos anteriores, oriundos de um viver cujo inerente colonialismo não é questionado seriamente” (BEZERRA, 2019, p. 109).

O Polo Indígena de Conciliação provoca, pois, um diálogo de saberes, envolvendo conhecimentos ancestrais dos povos indígenas e o conhecimento eurocêntrico que forma o Poder Judiciário. Previnem-se as más compreensões por intermédio de um modelo de governança aberta, que, diferentemente de tantas outras práticas oficiais de índole colonial e legitimadoras de verdadeiro *racismo ambiental* contra as populações originárias, pode beneficiar tal setor populacional, historicamente silenciado.

7. Os limites da iniciativa

Diante de todo o potencial acima descrito, a instituição do Polo Indígena de Conciliação na Comunidade de Maturuca foi recebida com entusiasmo no ano de 2015. Apesar de ser uma iniciativa eminentemente regional, recebeu apoio do Conselho Nacional de

Justiça, cujo então presidente, o Ministro Ricardo Lewandowski, esteve na cerimônia de inauguração.

O apoio do órgão externo de controle de todos os tribunais estaduais e federais brasileiros fez parecer que a troca de saberes entre populações originárias e o Poder Judiciário configuraria objeto de uma política nacional. A comunidade de Maturuca representaria apenas o ponto de partida para novas iniciativas semelhantes ou mais ambiciosas por todo o país.

Até o segundo semestre do ano de 2020, contudo, nenhum outro setor de conciliação equivalente foi instalado. E o mais grave, o Polo de Maturuca teve suas atividades encerradas após o término do mandato do presidente do Tribunal de Justiça de Roraima que o instituiu. Foi reaberto em outubro de 2019, no âmbito do chamado Mês da Conciliação de Roraima, quando a corte local era presidida pelo Desembargador Mozarildo Monteiro Cavalcanti, tendo como auxiliar o acima mencionado juiz autodeclarado indígena Aluizio Ferreira Vieira.

Verifica-se, daí, uma considerável limitação do Polo Indígena de Conciliação como uma iniciativa apta a efetivamente expandir a participação social no Poder Judiciário brasileiro. Na verdade, trata-se de um projeto de gestão de determinadas presidências de um único tribunal, sempre sob a execução pessoal de um magistrado de origem indígena. Não há uma política de Estado, mas uma mera política governamental à disposição de cada grupo ou pessoa ocupante da chefia do Poder Judiciário de Roraima.

Há, ainda, outra limitação a ser considerada. É que ao se restringir à tentativa de conciliação, o polo impede o protagonismo dos indígenas na solução dos litígios quando não há possibilidade de acordo entre as partes nos processos. Neste caso, os membros da comunidade têm de procurar o Poder Judiciário tradicionalmente instituído sob padrões eurocêntricos do Estado de Direito, nem sempre compreendido pelas populações originárias e nem sempre capaz de compreendê-las.

8 A expansão possível

A despeito dessas circunstâncias, o potencial emancipatório do Polo de Conciliação a populações secularmente oprimidas não pode ser desconsiderado. A reabertura da iniciativa de Maturuca deve ser entendida como uma oportunidade para a expansão do projeto.

O próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) detém a possibilidade jurídica de levá-la para as mais diversas localidades do país (anotando-se que as terras indígenas estão

situadas em todas as regiões do Brasil), mediante convênios com as presidências dos tribunais estaduais e federais. A atribuição de controle administrativo sobre o Poder Judiciário, prevista no artigo 103 B, § 4º, da Constituição, permite a liderança do órgão de fiscalização externa em políticas judiciais pelo território brasileiro, tal como efetivamente ocorreu em outras ocasiões, como no projeto “Conciliar é Legal”, mencionado no início deste texto.

Além de convênios com cada tribunal especificamente, há também alternativas de caráter normativo, a vincular todo o Poder Judiciário. Recentemente, por exemplo, o CNJ instituiu uma importante norma de tratamento para a população carcerária indígena, a Resolução nº 287 de 25 de junho de 2019. Tal ato normativo foi elaborado com o intuito de garantir os direitos de qualquer membro de população originária submetido à prisão quando condenado ou acusado da prática de um crime. A preocupação com a formas de viver peculiares desse estrato populacional poderia, então, ser ampliada para alcançar os indígenas em liberdade e que, na busca pelo cumprimento de seus direitos em grande parcela do território brasileiro, são ainda obrigados a submeter-se às liturgias de origem eurocêntricas que prevalecem no Poder Judiciário oficial. Lembra-se, nesse aspecto, como afirmam Charosky, Carril e Eizaguirre, que “Garantizar el acceso a la justicia implica eliminar los obstáculos que impiden el goce de este derecho” (2019, p. 30).

De outro lado, é importante ressaltar que, tanto por acordos institucionais com cada tribunal quanto pelo trabalho normativo, a política de criação de novos polos de conciliação deve sempre atentar para não incorrer no erro histórico do estereótipo do “índio” como um todo uno e homogêneo. Há de considerar as diversas formas de existência entre cada comunidade, inclusive no estabelecimento de critérios para a escolha de conciliadores, para o número de pessoas no exercício da função e para a capacitação sobre cada uma delas.

Sob essa cautela imprescindível, é possível também projetar uma ampliação da competência do projeto iniciado na comunidade de Maturuca. O Direito positivo brasileiro permite, com clareza, a instalação de Polos Indígenas para o efetivo julgamento de causas quando não houver composição amigável entre as partes litigantes dos processos.

Uma série de dispositivos jurídicos que garantem autonomia às múltiplas formas de existência indígenas levam ao alcance dessa conclusão. O artigo 231, caput, da Constituição legitima as suas organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições. Os artigos 8º, inciso I e 9º, inciso I da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho validam as normas costumeiras e os métodos comunitários para a solução de conflitos. Finalmente, em

caráter integrador das demais normas, têm-se os artigos 3º a 5º da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que asseguram a autodeterminação e a consequente possibilidade de tal população autogovernar-se, conservando e reforçando suas instituições.

Verifica-se, pois, que o Direito brasileiro recebe, ao menos em tese, como igualmente válidos, os sistemas jurídicos dos povos indígenas, constituídos com base em suas tradições e costumes. Não há dúvida de que se trata de país que adota o pluralismo jurídico, o que, por sua vez, proporciona às comunidades o estabelecimento de normas aptas a regerem sanções e formas de resolução de conflitos e que, portanto, podem ser reconhecidas pela instituição de polos indígenas ampliados.

Em suma, tem-se uma possibilidade de a jurisdição estatal proceder ao chamamento de um dado setor da sociedade para atuar ativamente nos processos, tal como sustentado pela Rede Internacional de Justiça Aberta.

9. Observações finais

Os limites apontados ao Polo Indígena de Conciliação da Comunidade de Maturuca não retiram a importância da iniciativa promovida pelo Tribunal de Justiça de Roraima. Pelo contrário, revelam a possibilidade de aperfeiçoamento de uma prática inovadora, em termos de governança aberta, em um país onde historicamente o Estado negou-se a qualquer diálogo com suas populações originárias.

Lado a lado com as experiências de ouvidorias externas nas defensorias públicas dos Estados membros da Federação, da realização de audiências públicas e da possibilidade de participação de amigos da corte (*amici curiae*), temas já tratados em outro artigo deste livro (RIZZI; BEZERRA; CRAVEIRO, 2020), o Polo de Conciliação Indígena é uma importante experiência de participação do Sistema de Justiça brasileiro.

Nesse quadro, a ideia inicial de promoção de conciliações em uma dada comunidade situada em território roraimense pode expandir-se para todas as regiões do país, em políticas a serem promovidas em conjunto pelo Conselho Nacional de Justiça e tribunais estaduais ou federais. Pode também ter sua competência expandida, nada impedindo que também atue para casos em que não haja possibilidade de acordo entre as partes litigantes.

O Brasil não é um Estado de Direito, mas um Estado de direitos. A multiplicidade de existências, resistidas arduamente pelas populações originárias, implica em pluralidade de direitos em vigor, tal como reconhece o sistema normativo oficial. Cabe, assim, a todas as funções estatais fazer valer a pluralidade, abrindo-se à diversidade social, tal como fez o Tribunal de Justiça de Roraima.

O Polo Indígena de Conciliação examinado configura uma etapa – incompleta, mas importante – de um aperfeiçoamento democrático do Poder Judiciário. Não apenas brasileira, mas de toda América Latina, cujas formas de opressão contra as populações originárias, frequentemente, assemelham-se. Ainda é pouco, mas é fundamental.

Referências

BEZERRA, André Augusto Salvador. **Povos indígenas e direitos humanos: direito à multiplicidade ontológica na resistência Tupinambá**. São Paulo: Editora Giostri, 2019.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade. Textos Temáticos: violações de direitos humanos dos povos indígenas**. Vol. II. Brasília, 2014.

CHAROSKY, Hernán; CARRIL, Sofía del; EIZAGUIRRE, Victoria. El diálogo como herramienta de cambio. In: HELLER, Mariano. **Justicia abierta**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbairens, 2019, p. 27-41.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Censo do Poder Judiciário**. Brasília, 2018. Online: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/censo-do-poder-judiciario/> Visitado em: 25/09/2020.

_____. **Justiça em Números**, Brasília 2020a. Online: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Visitado em: 25/09/2020.

_____. **Justiça em Números: Sumário Executivo**. Brasília, 2020b. Online: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf . Visitado em: 25/09/2020.

ELENA, Sandra. **Open data for open justice: a case study of Judiciaries of Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, Mexico, Peru and Uruguay**. Open Data Research Symposium, Ottawa, 27/05/2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. In: IBGE. **Sidra: sistema IBGE de recuperação automática**. Rio de Janeiro, 2011a. Online: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial> . Visitado em: 25/09/2020.

ISA – Instituto Socioambiental. **“Línguas”, Povos Indígenas do Brasil**, 2020. Online: <https://pib.socioambiental.org/pt/L%C3%ADnguas> . Visitado em: 25/09/2020.

MACHADO, Jorge; FERREIRA, Carlos H. (Orgs). **Resistência Guarani: Uma Vivência na Aldeia Rio Silveiras**. Tendenz: São Paulo, 2016. Online: http://each.usp.br/machado/docs/RESISTENCIA_GUARANI-v4.pdf . Visitado em: 25/09/2020.

MUÑOZ, Alberto Alonso. Conciliar é legal para quem, cara pálida? **Justificando**, São Paulo, 17 junho 2015. Online: <http://www.justificando.com/2015/06/17/conciliar-e-legal-para-quem-cara-palida> . Visitado em: 20/09/2020.

RIZZI, Ester Gammardella; BEZERRA, André Augusto Salvador; CRAVEIRO, Gisele. Amicus Curiae e Audiências Públicas junto ao STF e Ouvidoria Externa da Defensoria Pública de São Paulo - Experiências de Participação no Sistema de Justiça Brasileiro. Neste volume.

RIZZI, Ester Gammardella; MOURAO, Carolina Mota. Conselho Nacional de Política Indigenista: desafios estruturais e conjunturais. In: RIBEIRO, Hécio; ROSA, Vanessa de Castro. (Org.). **Democracia dos Conselhos**. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018, v. 1, p. 83-130.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Os pronomes cosmológicos e o perspectivismo ameríndio. **Mana**, v.2, nº2, 1996, p. 115-144. Online: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131996000200005. Visitado em: 25/09/2020.

***Amicus curiae* e Audiências Públicas junto ao STF e Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas – Experiências de Participação no Sistema de Justiça Brasileiro**

Ester Gammardella Rizzi⁴

Gisele S. Craveiro⁵

André Augusto Salvador Bezerra⁶

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar três boas práticas relacionadas às possibilidades de participação junto ao Sistema de Justiça: *amicus curiae* e audiências públicas, junto a ações de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, e as ouvidorias externas junto às defensorias públicas. Tais mecanismos incentivam a criação de processos bidirecionais de aproximação entre membros das instituições do Sistema de Justiça e sociedade. As evidências apontam que abrir-se à participação social é, para as instituições do Sistema de Justiça, um importante caminho para o aumento da legitimidade em um contexto de crise.

Palavras-chave: *amicus curiae*, audiências públicas, ouvidorias, STF, defensorias, participação, sistema de justiça

Summary

This article aims to present three good practices related to the possibilities of participation in the Justice System: *amicus curiae* and public hearings, together with constitutionality control actions in the Federal Supreme Court, and external ombudsmen with public defenders' offices. Such mechanisms encourage the creation of two-way processes of approximation between members of the institutions of the Justice System and society. Evidence shows that opening up to social participation is, for the institutions of the Justice System, an important way to increase legitimacy in a context of crisis.

Keywords: *amicus curiae*, public hearings, ombudsmen, STF, defenders, participation, justice system

⁴ Professora de Direito no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Pesquisadora do COLAB-USP - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação. Mestre e Doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da USP. ester.rizzi@usp.br

⁵ Professora do Programa de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política (PROMUSPP) e também dos cursos de Gestão de Políticas Públicas e de Sistemas de Informação da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Coordenadora do COLAB. giselesc@usp.br

⁶ Juiz de Direito em São Paulo. Professor do Curso de Mestrado na Escola Nacional de Formação de Aperfeiçoamento de Magistrados do Brasil. Pesquisador do COLAB-USP - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo. Mestre e Doutor na mesma universidade. andreaugusto@usp.br

Resumen

Este artículo tiene como objetivo presentar tres buenas prácticas relacionadas con las posibilidades de participación en el Sistema de Justicia: el *amicus curiae* y las audiencias públicas, junto con las acciones de control de constitucionalidad en el Supremo Tribunal Federal y las defensorías externas con las defensorías públicas. Dichos mecanismos fomentan la creación de procesos de acercamiento bidireccional entre los miembros de las instituciones del Sistema de Justicia y la sociedad. La evidencia muestra que la apertura a la participación social es, para las instituciones del Sistema de Justicia, una vía importante para aumentar la legitimidad en un contexto de crisis.

Palabras clave: *amicus curiae*, audiencias públicas, defensorías, STF, defensores, participación, sistema de justicia

Sommaire

Cet article vise à présenter trois bonnes pratiques liées aux possibilités de participation au système judiciaire : l'*amicus curiae* et les audiences publiques, ainsi que les actions de contrôle de constitutionnalité devant la Cour suprême fédérale, et les médiateurs externes avec les bureaux des défenseurs publics. De tels mécanismes encouragent la création de processus de rapprochement à double sens entre les membres des institutions de la justice et la société. Les preuves montrent que l'ouverture à la participation sociale est, pour les institutions du système judiciaire, un moyen important d'accroître la légitimité dans un contexte de crise.

Mots-clés: *amicus curiae*, audiences publiques, médiateurs, STF, défenseurs, participation, justice

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo apresentar três boas práticas relacionadas às possibilidades de participação junto ao Sistema de Justiça brasileiro. O texto parte de uma percepção de que a Justiça Aberta é composta por quatro dimensões: (1) Transparência e acesso à informação (ativa e passiva); (2) Prestação de contas e controle social; (3) Participação social; (4) Inovação aberta e novas tecnologias⁷.

Para além de ser uma dimensão que constitui o próprio conceito de Justiça Aberta, entendemos que a criação e a valorização de mecanismos de participação social, que aproximem o Poder Judiciário dos diferentes segmentos que formam a sociedade, é medida essencial para a democratização do próprio Estado. No que tange ao Poder Judiciário brasileiro, entre os três poderes pode-se dizer ser ele o mais fechado, o menos sujeito ao controle social, o menos democrático e aberto à participação. No entanto, ainda assim, vamos

7 ELENA, Sandra; MERCADO, Gabriel. Justicia Abierta: una Aproximación Teórica. In ELENA, Sandra (coord.). Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones SAIJ, 2018. P. 17-42.

falar dos bons exemplos de nossa experiência nacional, com a expectativa de que isso também inspire mais ações de abertura.

A Lei Federal de 1999 (Lei n. 9.868/1999), que regulamenta ações de controle concentrado de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, permitiu que os relatores das ações convoquem audiências públicas antes do julgamento para “ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria” e “requisitar informações adicionais” (art. 9o, § 1o). A mesma lei, autorizou também que outros órgãos e entidades apresentem manifestações em ações de que não são partes, desde que verificada “a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes” (art. 29, § 3o), em instituição que passou a ser chamada de “amicus curiae”.

Por fim, a Lei Complementar do Estado de São Paulo 988/2006 (LC-SP 988/2006), que cria a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cria também a sua Ouvidoria Externa. Depois dela, a Lei Complementar Federal 80 de 1994 (LCP 80/1994), em alteração de 2009 inspirada no modelo paulista, instituiu a figura do Ouvidor-Externo para todas as defensorias estaduais e defensoria da União (Art. 105-B). Essa instituição tem por objetivo participar da gestão e da fiscalização da Defensoria Pública, sendo vedado que o cargo de Ouvidor/a seja ocupado por membro da Defensoria Pública do Estado (art. 37 / art. 105-B). As mudanças legais relatadas neste artigo ocorreram nos últimos vinte anos. Refletir sobre os impactos efetivos - ou, de forma mais suave, tentar avaliar a efetividade desses mecanismos de participação legalmente criados - também é objetivo do presente artigo.

1. *Amicus curiae* em ações de controle concentrado de constitucionalidade junto ao supremo tribunal federal brasileiro

A Lei Federal 9.868 de 1999 (Lei n. 9.868/1999), que regulamenta ações de controle de constitucionalidade concentrado junto ao Supremo Tribunal Federal, permitiu que os relatores das ações convoquem audiências públicas antes do julgamento para “ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria” e “requisitar informações adicionais” (art. 9o, § 1o). A mesma lei autorizou também que outros órgãos e entidades apresentem manifestações em ações de que não são partes, desde que verificada “a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes” (art. 29, § 3o), em instituição que passou a

ser chamada de “amicus curiae”. São dois mecanismos de participação criados para incidir sobre as importantes ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Arantes e Kerche⁸, chamavam a atenção - no mesmo ano em que a lei foi aprovada - sobre a importância de ações de controle concentrado de constitucionalidade⁹ no desenho institucional do Estado de Direito brasileiro pós-Constituição Federal de 1988. Dizer que o Supremo Tribunal Federal tem a competência para analisar praticamente todo e qualquer ato de agentes do Estado brasileiro - sejam eles membros do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, de qualquer ente federado - e verificar se este ato está em consonância ou dissonância com a Constituição é um poder enorme. Se a norma ou o ato forem inconstitucionais, eles podem simplesmente retirá-lo do ordenamento jurídico e interromper seus efeitos. Uma declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal significa retirar da norma sua validade, vigência e eficácia, de uma só vez.

Para servir de comparação, países como França e Inglaterra não possuem esse mecanismo¹⁰. Nesses dois países, uma decisão tomada pelo Poder Legislativo, não está sujeita a revisão por nenhuma corte constitucional que poderá dizer, como acontece no Brasil, que uma determinada lei aprovada pelo conjunto dos representantes eleitos pelo povo é incompatível com a Constituição. Lembremos que antes do controle do Supremo Tribunal Federal, um projeto de lei passa - em seu caminho até a publicação no Diário Oficial e sua conversão oficial em lei - por dois outros controles de constitucionalidade: das comissões de Constituição e Justiça internas aos poderes legislativos (Congresso Nacional; assembleias legislativas, câmaras dos vereadores), e também pela sanção do chefe do Executivo (presidentes, governadores e prefeitos). Depois de aprovada e publicada no Diário Oficial, essa lei poderá ainda ser questionada junto ao Supremo Tribunal Federal que, em uma decisão tomada por seus onze ministros, poderá declará-la (inteira ou em parte) como incompatível com a Constituição.

Esse enorme poder concedido ao Supremo Tribunal Federal - e a outras cortes constitucionais, como na Alemanha, Itália e Estados Unidos - foi em parte legitimado por uma

8 ARANTES, R., KERCHE, F. Judiciário e Democracia no Brasil. Novos Estudos, n.54, jul. 1999, p. 27-41.

Disponível em:

[http://angico.uspnet.usp.br/dcp/images/DCP/docentes/rogerio_arantes/1999_Judici](http://angico.uspnet.usp.br/dcp/images/DCP/docentes/rogerio_arantes/1999_Judici%C3%A1rio_e_Democracia_no_Brasil_Novos_Estudos_Cebrap.pdf)

[%C3%A1rio e Democracia no Brasil Novos Estudos Cebrap.pdf](http://angico.uspnet.usp.br/dcp/images/DCP/docentes/rogerio_arantes/1999_Judici%C3%A1rio_e_Democracia_no_Brasil_Novos_Estudos_Cebrap.pdf) Consulta realizada em 10/10/2020.

9 No ordenamento jurídico brasileiro elas são de quatro tipos: ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade); ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental); ADO (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão); ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade).

10 ARANTES, R., KERCHE, F. Judiciário e Democracia no Brasil. Novos Estudos, n.54, jul. 1999, p. 34.

possibilidade mais ampla de participação democrática no decorrer do processo. A Lei n. 9.868/1999 instituiu dois importantes mecanismos de participação que extrapolam os pólos da ação de controle de constitucionalidade. Além do autor da ação (os legitimados estão previstos no artigo 103 da CF/88), dos requeridos (se for uma ADI contra uma lei aprovada em âmbito federal, Congresso Nacional e Presidência da República), podem participar aqueles previstos no artigo 29, § 3o:

Lei n. 9.868/1999

Art. 29. O art. 482 do Código de Processo Civil fica acrescido dos seguintes parágrafos:

§ 3o O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá admitir, por despacho irrecorrível, a manifestação de outros órgãos ou entidades."

Esses postulantes “plenos de representatividade” no tema discutido na ação de controle concentrado de constitucionalidade, ficaram conhecidos em nosso debate jurídico nacional pelos termos em latim “*amicus curiae*” (amigo da corte) ou “*amici curiae*” (no plural). Seu objetivo institucional é diversificar e pluralizar o debate em temas relevantes para a política nacional. Contrabalanceou-se por meio do desenho institucional o enorme poder conferido ao Supremo Tribunal Federal com uma maior possibilidade de participação da sociedade em seus debates.

Eloísa Almeida, em artigo publicado em 2019, dá ideia da dimensão do instituto desde a sua criação em 1999:

As mais recentes pesquisas, entretanto, põe fim a quaisquer dúvidas sobre a relevância dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: **são 2.103 amici curiae entre 1999 e 2014 que estão em cerca de um terço do total das ações de controle de concentrado de constitucionalidade, em uma proporção de quase 3 amici por ação** (ALMEIDA, 2015).

Mais impressionante, entretanto, são as tendências de crescimento, tanto no número de amici curiae, como na porcentagem de ações que contam com ao menos uma organização se manifestando como amicus, que saltou de pouco mais de 13% no período de 1999 a 2005 e chega a 30% entre 2006 e 2014 (ALMEIDA, 2015). Não parece absurdo cogitar que essa tendência poderá se aproximar dos impressionantes números de amici curiae na Suprema Corte americana, que na última década do século passado chegou a 85% das ações, como mostra a pesquisa de Kearney e Merrill (2000).¹¹(Grifamos).

¹¹ ALMEIDA, Eloísa Machado de. Capacidades institucionais dos *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. Rev. Direito Práx. [online]. 2019, vol.10, n.1 [cited 2020-09-13], p. 680. Online: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000100678&lng=en&nrm=iso. Consulta realizada em 13/09/2020.

Almeida discute, a partir de pesquisa empírica metodologicamente rigorosa, o que chama de “capacidades institucionais”. Ou seja, pergunta-se quanto o instituto do *amici curiae* é acessível à participação da sociedade ou, reformulada à pergunta, com as características que foi assumindo na prática permitem ou barram a participação de quais atores sociais. Ao discutir e pesquisar o tema, está interessada não apenas a forma como estava previsto em lei, mas também a interpretação que os ministros-relatores, responsáveis por admitir ou não as instituições que pedem ingresso como *amicus*, oferecem para o instituto. Entre as características investigadas por Eloísa Almeida estão: (1) acessibilidade econômica; (2) tipos de ação que admitem a participação (relevância da matéria discutida); (3) disponibilidade dos documentos para os outros ministros que não o ministro-relator do caso; (4) clareza sobre o prazo para apresentação de *amici curiae*; (5) critério de representatividade / temática da instituição que apresenta o *amicus curiae* como critério de barreira; (6) possibilidade de participação nos atos processuais para além da apresentação do documento (audiência com ministro/sustentação oral); (7) exigência de representação por um(a) advogado/a, como requisito limitador do acesso; (8) capacidade para efetivamente influenciar os fundamentos da decisão / quão constrangido os/as ministros se sentem a reagir aos argumentos trazidos pelos *amici curiae*? Em suas próprias palavras:

Quanto à representatividade, as condições para participação como *amicus curiae* parecem exercer grande influência no seu perfil: as exigências de pertinência temática, especialização, representação por advogado e constituição formal, por exemplo, afastam povos indígenas, comunidades quilombolas, movimentos sociais, que a priori não estariam aptos a participar como *amici curiae*. A mimetização de critérios usados para os legitimados – como a pertinência temática – também reduz o espectro de potenciais participantes do debate constitucional.

Além da representatividade, a ausência de critérios claros sobre a relevância da matéria discutida e a consequente presença de *amici curiae* precisa ser enfrentada. O mais emblemático exemplo, suscitado no decorrer desta tese, foi o da ADPF 54, sobre antecipação terapêutica de parto de feto anencefálico. A relevância da matéria, evidente, permitiria argumentações, por exemplo, sobre o aborto no país, um dos temas da agenda contemporânea de direitos humanos que segue adormecido. Entretanto, o relator decidiu não admitir nenhum *amicus curiae*.¹²

12 ALMEIDA, Eloísa Machado de. Capacidades institucionais dos *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. Rev. Direito Práx. [online]. 2019, vol.10, n.1 [cited 2020-09-13], p. 700-701. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000100678&lng=en&nrm=iso. Consulta realizada em 13/09/2020.

Acima Eloísa Almeida comenta sobre dois importantes limitadores da aposta nos *amici curiae* como forma de participação: eles estão muito sujeitos às variações interpretativas dos ministros relatores dos casos, que podem ou não admitir a participação, sem ônus argumentativo, sem critérios claros. O esforço para a construção de um documento de atuação junto ao Supremo pode ser absolutamente ignorado por um curto e irrecorrível despacho de um Ministro do STF negando a admissão, sem que os critérios sejam claros ou consensuais. Mesmo quando as peças e a participação são admitidos, Almeida chama a atenção para a falta de garantia de que os argumentos trazidos ao processo pelos *amici curiae* sejam levados em conta ou respondidos:

Esta talvez seja a maior limitação para o uso dos *amici curiae* como instrumento de litígio estratégico no Supremo Tribunal Federal: a ausência de regras processuais que garantam que aqueles argumentos serão considerados pelos ministros, quer para recepcionar ou rejeitá-los.

Isto porque, para influenciar as decisões judiciais, é preciso não só acessar, ser admitido e ser ouvido no tribunal, mas que haja um dever correspondente do tribunal em escutar as razões dos *amici curiae*. É preciso conferir aos *amici curiae* o poder de impor ônus aos julgadores para que possam ser uma ferramenta mais capaz ao litígio estratégico.¹³

Apesar das duas mais evidentes limitações, os números e os casos em que foram apresentados e admitidos *amici curiae*, seus julgamentos com sustentações orais transmitidas ao vivo pela TV Justiça, entre outros elementos mostram como, hoje, a participação junto ao Supremo Tribunal Federal em casos politicamente relevantes passa, sim, por este instituto que, a resposta é afirmativa novamente, ampliou significativamente a diversidade de atores sociais e políticos capazes de atuar nas importantes ações de controle concentrado de constitucionalidade. O artigo de Almeida é importante referência para ambas as conclusões: sobre a importância do instituto e sobre a necessidade de ampliação e aperfeiçoamento, no que tange seu desenho e capacidade institucionais.

2. Audiências públicas em ações de controle concentrado de constitucionalidade junto ao supremo tribunal federal brasileiro e sua possível ampliação

13 ALMEIDA, Eloísa Machado de. Capacidades institucionais dos *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. Rev. Direito Práx. [online]. 2019, vol.10, n.1 [cited 2020-09-13], p. 702. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000100678&lng=en&nrm=iso. Consulta realizada em 13/09/2020.

A mesma lei que instituiu a possibilidade de *amici curiae* junto ao processo de controle concentrado de constitucionalidade, também admitiu a possibilidade de convocação de audiências públicas:

Lei n. 9.868/1999

Art. 9o.

§ 1o Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

O texto do artigo indica um objetivo muito específico para que sejam convocadas audiências públicas: trazer ao processo informações, perspectivas, laudos periciais que, caso contrário, não entrariam no debate judicial. Nesta redação, as audiências públicas são vistas como mais uma possibilidade para instrução do processo, assim se fazendo mediante o chamamento de determinados setores “especializados” da sociedade para trazer seus conhecimentos específicos, colaborando na solução de uma causa sob julgamento. A especialização mencionada não significa, em princípio, somente conhecimento científico, mas qualquer forma de saber, inclusive o oriundo de experiências de vida (“pessoas com experiência”, conforme previsto no texto normativo).

Lívia Guimarães, em artigo publicado no início de 2020, apresenta uma análise empírica sobre as 19 primeiras audiências realizadas pelo STF, desde a edição da lei de 1999. O primeiro fato a ser notado é que a primeira audiência demorou a acontecer, tratou sobre (i) pesquisas com células tronco embrionárias, em abril de 2007, mais de sete anos depois de aprovada a lei. Lívia traz um levantamento dos temas das outras 18 audiências realizadas até 2016: (ii) Importação de pneus usados; (iii) Aborto de fetos anencéfalos; (iv) Judicialização do direito à saúde; (v) Quotas raciais em ensino superior (ação afirmativa); (vi) Lei Seca - Proibição da venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de rodovias; (vii) Proibição do uso de amianto; (viii) TV por assinatura no Brasil - novo marco regulatório; (ix) Campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia; (x) Queimadas em Canaviais; (xi) Regime Prisional; (xii) Financiamento de campanhas eleitorais; (xiii) Biografias não autorizadas; (xiv) Programa "Mais Médicos"; (xv) Direitos autorais no Brasil; (xvi)

Internação hospitalar com diferença de classe no SUS; (xvii) Ensino Religioso em escolas públicas; (xviii) Depósito Judicial; (xix) Novo Código Florestal¹⁴.

A lista é interessante por si só. Vale notar que a ausência de *amici curiae* na ADPF 54, sobre interrupção de gravidez de fetos anencéfalos, notada por Almeida, foi, de alguma forma suprida ou trocada pela participação na audiência pública. Pode ter sido uma opção do ministro relator por uma forma de participação em detrimento de outra. Seja como for, são casos importantes e, de alguma forma, difíceis: quer do ponto de vista da interpretação constitucional, quer do ponto de vista técnico - havendo uma leve predominância da dificuldade técnica do objeto a ser decidido sobre o elemento interpretação constitucional.

Nos limites deste texto, não faz sentido aprofundar esses aspectos. Basta dizer que Guimarães (2020), faz uma análise bastante rica e aprofundada a esse respeito, mais especificamente na dissonância entre três elementos: (i) o que está previsto na lei de 1999; (ii) os discursos dos ministros sobre a importância das audiências públicas para o STF e (iii) o que as audiências públicas - as 19 primeiras que ela analisou - significam efetivamente para a prática jurisdicional do tribunal. Em suas próprias palavras:

Os discursos veiculados pelos ministros nas primeiras audiências públicas sugeririam uma abertura para a participação popular que, a partir de suas contribuições, trariam maior legitimidade para os futuros julgamentos do Tribunal e, conseqüentemente, uma democratização do processo judicial. É o que se vê, por exemplo, no despacho convocatório da primeira audiência pública realizada no STF, de relatoria do ministro Carlos Ayres Britto, na ação direta de inconstitucionalidade que questionou dispositivos da Lei de Biossegurança (ADI 3510):

“...a matéria veiculada nesta ação se orna de saliente importância, por suscitar numerosos questionamentos e múltiplos entendimentos a respeito da tutela do direito à vida. Tudo a justificar a realização de audiência pública (...) além de subsidiar os Ministros deste Supremo Tribunal Federal, também possibilitará uma maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário desta nossa colenda Corte.”¹⁵

14 GUIMARAES, Livia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. Rev. Direito Práx. [online]. 2020, vol.11, n.1 [cited 2020-09-14], p. 240-241. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000100236&lng=en&nrm=iso>. Epub Mar 20, 2020. ISSN 2179-8966, Consulta realizada em 14/09/2020.

15 GUIMARAES, Livia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. Rev. Direito Práx. [online]. 2020, vol.11, n.1 [cited 2020-09-14], p. 240-241. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000100236&lng=en&nrm=iso>. Epub Mar 20, 2020. ISSN 2179-8966, Consulta realizada em 14/09/2020.

Acima, o discurso sobre a importância das audiências para que o STF se abra à participação social. Abaixo, as constatações de Livia Guimarães a partir de seu estudo empírico:

A partir da metodologia empregada foi possível constatar uma dissonância parcial entre o discurso produzido pelo Tribunal a respeito do papel das audiências públicas e a sua prática. Em seus discursos, os ministros e ministras afirmam que as audiências servem para a) instruir o Tribunal, b) democratizar o Tribunal (no sentido de uma democracia participativa); c) legitimar as suas decisões; e d) criar um espaço de diálogo social.

Desafios para a construção de uma agenda de Justiça Aberta no Brasil Mas, da lista de supostas funções atribuídas às audiências públicas, ao se analisar conjuntamente todos os seus elementos constitutivos em exercício na prática, vê-se que esse mecanismo de participação parece estar apto a atender apenas ao seu papel instrutório, deixando deficitárias as demais funções anunciadas nos discursos. Isso porque a ferramenta apresenta problemas i) de estrutura e organização; (ii) na seleção de participantes e (iii) na admissibilidade e na acessibilidade. Esses problemas levam a um questionamento sobre as outras funcionalidades elencadas na lista dos ministros do STF.¹⁶

Há, então, para além da discricionariedade na convocação ou não das audiências nos diferentes casos, quando elas existem há inúmeras cláusulas de barreira para quem é ou não é admitido como participante. Além disso, tanto a forma de organização, como o tempo, como a pouca presença de outros ministros - que não o ministro-relator - no momento da audiência pública, esvaziam-na um pouco de importância política e significado democrático. Seja como for, tal como no instituto do *amici curiae*, apesar de todas as críticas, a existência de audiências públicas junto ao Supremo Tribunal Federal foi um avanço na possibilidade de participação da sociedade civil em casos importantes e, somado a isso, também repercutiu na prática de outras instâncias do Poder Judiciário nacional.

A exemplo do que ocorre no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no ano de 2013, convocou uma audiência pública para discutir o difícil caso da falta de vagas em creches e pré-escolas e as formas de enfrentamento da violação reiterada do direito à educação infantil. Sobre isso, Rizzi e Ximenes (2014):

O objetivo da audiência pública seria estabelecer um primeiro contato dialógico com o Município de São Paulo, réu das ações, mas, principalmente, para que fossem ouvidas diversas vozes, especialistas e atores institucionais interessados e envolvidos no problema da garantia do direito à educação infantil no Município. Defendiam os autores que o problema enfrentado é de grandes proporções e coletivo, extrapolando, assim, o interesse das partes diretamente envolvidas.

16 GUIMARAES, Livia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. Rev. Direito Práx. [online]. 2020, vol.11, n.1 [cited 2020-09-14], p. 240-241. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000100236&lng=en&nrm=iso>. Epub Mar 20, 2020. ISSN 2179-8966, Consulta realizada em 14/09/2020.

Nesse contexto, justificava-se a convocação de uma audiência pública para ouvir diferentes partes e perspectivas. Tal pedido foi deferido.¹⁷

Outros casos em tribunais estaduais são analisados por Martins César (2011). A possibilidade de realizar audiências públicas para casos importantes e difíceis - seja do ponto de vista técnico, de interpretação constitucional ou ainda de difícil resolução política, por envolver esforço dos outros poderes, passou a ser uma possibilidade, desde 1999, no desenho institucional do Poder Judiciário brasileiro.

3. Ouvidorias externas nas defensorias públicas estaduais brasileiras - uma instituição permanente de participação

Diferentemente dos *amici curiae* e das audiências públicas, tratadas nas seções acima, as ouvidorias externas são novas instituições - e não institutos. Uma vez criadas, não estão sujeitas a variações interpretativas de ministros e desembargadores para acontecer. Talvez sejam a inovação institucional mais importante do ponto de vista da realização da participação no Sistema de Justiça brasileiro.

Uma longa história deveria ser aqui contada, mas o espaço é curto. A Constituição de 1988 assegurou, em seu artigo 5o., “LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;”. Já no artigo 134 criou a instituição que seria responsável por garantir esse direito: “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.”

Mesmo estando prevista desde 1988, alguns estados demoraram para criar suas instituições. Foi o caso do Estado de São Paulo, que só em 2006 instituiu a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPSP) - por meio da Lei Complementar SP 988/2006, após bastante

¹⁷ RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. P. 18. Disponível em: <https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf>. Acesso em: 14/09/2020.

pressão e participação popular junto à Assembleia Legislativa do Estado. Esse impulso participativo na criação da DPSP, trouxe consigo uma inovação institucional: a previsão de uma ouvidoria externa, ou seja, uma ouvidoria que contasse com um membro que necessariamente não fosse um Defensor Público (ou outro membro da instituição) concursado, um(a) Ouvidor(a) eleito pela sociedade civil entre representantes da sociedade civil.

Lei Complementar SP 988/2006

Artigo 37 - O **Ouvidor-Geral será nomeado pelo Governador do Estado, dentre os indicados em lista tríplice organizada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CONDEPE**, para mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, respeitado o mesmo procedimento.

§ 1º - Caso o Governador do Estado não efetive a nomeação do Ouvidor-Geral nos 15 (quinze) dias que se seguirem ao recebimento da lista tríplice, será investido automaticamente no cargo, para exercício do mandato, o primeiro indicado na mesma lista.

§ 2º - O Ouvidor-Geral é membro nato do Conselho Superior, sem direito a voto.

§ 3º - O cargo em comissão de Ouvidor-Geral será exercido em jornada integral, vedada qualquer outra atividade remunerada, salvo o magistério.

§ 4º - Não poderá integrar a lista tríplice a que se refere o “caput” deste artigo membro da Defensoria Pública do Estado. (grifamos)

Essa inovação institucional que começou em São Paulo reverberou em uma alteração de 2009 à Lei Federal Complementar 80/1994, que *“Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.”*:

Lei Complementar 80/1994 - Federal

Art. 105-B. O Ouvidor-Geral será escolhido pelo Conselho Superior, dentre cidadãos de reputação ilibada, não integrante da Carreira, indicados em lista tríplice formada pela sociedade civil, para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução. (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Atualmente, 14 defensorias públicas estaduais possuem ouvidorias externas e há um Conselho Nacional das Ouvidorias das Defensorias Públicas. Luciana Zaffalon Cardoso, que além de pesquisar o tema foi também eleita por dois mandatos para estar à frente da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública de São Paulo entre 2010 e 2014, nos oferece uma dimensão da importância da transformação institucional:

As inovações advindas da criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a qual passaremos a nos referir, a partir de agora, como DPESP, parecem representar, no entanto, uma fenda no inacessível universo das instituições de

nosso Sistema de Justiça, na medida em que se cria um novo paradigma participativo (...).

Vale ressaltar que esta fenda no Sistema de Justiça, aberta a fórceps pelo movimento social, se volta à governança democrática, participativa, que procura incorporar as vozes dos destinatários da assistência judiciária diretamente na determinação de suas definições políticas, caminhando na direção oposta ao excludente legado judicial brasileiro. Parte-se aqui da concepção de que a deliberação é um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações para sustentar as decisões coletivas em meio a conflitos sociais.¹⁸

Uma fenda participativa no fechado Sistema de Justiça brasileiro. É assim que Cardoso avalia a abertura proporcionada pelas ouvidorias externas das defensorias públicas. No caso da ouvidoria externa da DPSP, a instituição de escuta da população veio também acompanhada por um processo bianual de conferências. A cada dois anos ocorre, nas diferentes regiões do Estado de São Paulo, ciclos de encontros para discutir a Defensoria Pública. Um espaço aberto à fala de todas e todos e com uma escuta organizada. A partir das conferências estabelecem-se prioridades de atuação da instituição. É a própria governança da Defensoria Pública que está em jogo: quantos defensores públicos serão designados para trabalhar com quais temas? Quais temas estão carentes de atuação, quais poderiam ter sua ênfase diminuída? Considerando que, infelizmente, o número de defensores e defensoras públicos ainda é muito inferior ao que seria necessário para atender a toda a população que deles necessitam para ver garantido seu acesso à justiça, o estabelecimento de prioridades de áreas temáticas (e áreas geográficas) de atuação é algo muito relevante.

Além disso, entre os grandes processos bianuais de escuta por meio das conferências, a Ouvidoria Pública externa funciona como um órgão de escuta permanente, para correções de rota ou problemas cotidianos na prestação do serviço de assessoria jurídica para a população que não pode pagar por uma atuação privada. Aqui uma definição de ouvidoria:

O que é a Ouvidoria

A Ouvidoria é um canal de comunicação para que as pessoas possam fazer elogios, sugestões e reclamações, contribuindo assim para a melhoria dos serviços prestados pelas Defensorias Públicas. A manifestação dos usuários é fundamental para o crescimento e fortalecimento da instituição.¹⁹

18 CARDOSO, Luciana Zaffalon. Participação Social Na Defensoria Pública: Inovações Democráticas Na Esfera Do Sistema De Justiça. Mimeo. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/2011.12.02_Participacao%20social%20na%20gestao%20da%20JusticaLucianaZaffalon_ANPOCS.pdf Consulta realizada em 10/10/2020.

19 Texto disponível no site do Conselho de Ouvidorias da Defensoria Pública: <http://www.ouvidoria.defensoriapublica.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=16> Consulta realizada em 10/10/2020.

Ter um ouvidor ou uma ouvidora que não é servidor concursado da própria defensoria, permite um olhar externo e uma independência que não existiriam se aquele que fizesse a escuta fosse conviver por toda sua vida ativa funcional com os membros que estaria responsável por fiscalizar. Todo controle interno dos órgãos sofre um pouco desse vício: é difícil criticar ou se contrapor aos colegas que serão seus colegas de trabalho por longos anos. A ouvidoria externa, eleita pela sociedade civil, permite uma escuta crítica com maior independência. Todo esse ganho recente de institucionalidade é um enorme passo de abertura à participação passo que deveria também ser dado por outras instituições do Sistema de Justiça, tal como defendem organizações de defesa de direitos humanos²⁰.

Conclusão

O presente artigo apresentou três mudanças legislativas e mudanças de práticas institucionais que ampliaram a participação em instituições do sistema de justiça brasileiro. Insuficientes, com problemas, mas, ainda assim, revelando formas de ampliação da participação - dimensão tão importante para a Justiça Aberta - , ainda mais em uma América Latina em que a democracia, neste século XXI, revela perigoso sinais de enfraquecimento.

Conforme apontam Charosky, Carril e Eizaguirre (2019, p. 28),

“En un contexto en que el apoyo a las democracias como régimen de gobierno a nivel mundial y la confianza en las instituciones como el Poder Judicial se encuentran en un proceso de declive, se torna indispensable la apertura del Estado y la invitación al diálogo como formas de acercar las instituciones a la ciudadanía”.

Concordamos inteiramente com a ideia de que abrir-se à participação social é, para as instituições do Sistema de Justiça, um importante caminho para a retomada da legitimidade dessas instituições em um contexto de crise.

Importante lembrar que as mudanças legais relatadas neste artigo ocorreram nos últimos vinte anos. Apresentá-las deixa em aberto uma reflexão que ainda está por ser feita: quais os impactos efetivos desses mecanismos de participação criados? Eles ampliam o acesso

²⁰ RIZZI, Ester G. O importante passo rumo às ouvidorias externas. Caderno: Direitos Humanos, Justiça e Participação Social. JUSDH, Julho de 2013. P. 4. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2013/08/cadernos-JDH-4_vers%C3%A3o-net.pdf Consulta realizada em 10/10/2020.

à justiça? Eles ampliam a garantia de direitos na sociedade? Eles ampliam efetivamente a legitimidade democrática das instituições do sistema de justiça? Quais são seus efeitos práticos e simbólicos no tempo?

Ficam como perguntas, para pesquisas e pesquisadores futuros. Não podemos esquecer, também, que abrir-se à participação significa não apenas abrir-se mas também aproximar-se. É um processo de duas mãos, como chama a atenção Malegarie, comentando experiência parecida com as ouvidorias externas realizada em Buenos Aires:

Que la Justicia esté más cerca de la gente requiere un movimiento bidireccional: ir hacia afuera donde la población se encuentra y donde sus problemas l@s atraviesan; y también hacia adentro, transformando la cultura jurídica y reduciendo las barreras que obstaculizan su acceso.²¹

Que as três boas práticas apresentadas neste texto: *amici curiae* e audiências públicas junto a ações de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e ouvidorias externas junto às defensorias públicas nos incentivem a, cada vez mais, buscar processo bidirecionais de aproximação entre membros das instituições do Sistema de Justiça e sociedade que aguardam as adequadas prestações jurisdicionais que eles têm o dever de oferecer.

21 MALEGARIE, Jessica. Acceso comunitario a la Justicia. Lecciones aprendidas de una experiencia de Justicia Abierta. In: HELLER, Mariano. Justicia abierta. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbaire, 2019, p. 361.

Desafios para a construção de uma agenda de Justiça Aberta no Brasil

Jorge Machado²²,
Vanessa Meneguetti²³,
Gisele Craveiro²⁴

Resumo

Neste trabalho fazemos uma análise das principais pesquisas e levantamentos sobre o judiciário brasileiro, que elencam em seu conjunto um diagnóstico dos problemas a serem enfrentados. O foco central dele é analisar a transparência, tomada como elemento-chave para qualificar a participação e o accountability. A título de conclusão, apresentamos elementos para a formulação de uma agenda de justiça aberta brasileira que possa alicerçar o desenho de reformas que aprofundem a transparência no Sistema de Justiça.

Palavras-chave: justiça aberta, agenda, brasil, transparência, participação, diagnóstico

Summary

In this work we analyze the main researches and surveys on the Brazilian judiciary, which together list a diagnosis of the problems to be faced. Its central focus is to analyze transparency, taken as a key element to qualify participation and accountability. As a conclusion, we present elements for the formulation of a Brazilian open justice agenda that can support the design of reforms that deepen transparency in the Justice System.

Keywords: open justice, agenda, brazil, transparency, participation, diagnosis

Resumen

En este trabajo analizamos las principales investigaciones y encuestas sobre el poder judicial brasileño, que en conjunto enumeran un diagnóstico de los problemas a enfrentar. Su enfoque central es analizar la transparencia, entendida como un elemento clave para cualificar la participación y la rendición de cuentas. Como conclusión, presentamos elementos para la formulación de una agenda brasileña de justicia abierta que pueda apoyar el diseño de reformas que profundicen la transparencia en el Sistema de Justicia.

22 Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Docente e orientador do Programa de Pós-Graduação em Participação Política e Mudança Social da mesma instituição. É um dos coordenadores do Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (COLAB).

23 Advogada pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC. Pesquisadora do Colab e do grupo de pesquisa Segurança, Violência e Justiça (SEVIJU). Foi funcionária do Tribunal de Justiça de São Paulo e da Prefeitura de São Paulo, onde atuou no Programa São Paulo Aberta e na Controladoria Geral Municipal. Co-fundadora do Instituto de Governo Aberto (IGA).

24 Professora do Programa de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política (PROMUSPP) e também dos cursos de Gestão de Políticas Públicas e de Sistemas de Informação da EACH-USP. Coordenadora do COLAB.

Palabras clave: justicia abierta, agenda, brasil, transparencia, participación, diagnóstico

Sommaire

Dans ce travail, nous analysons les principales recherches et enquêtes sur le système judiciaire brésilien, qui, ensemble, énumèrent un diagnostic des problèmes à affronter. Son objectif central est d'analyser la transparence, considérée comme un élément clé pour qualifier la participation et la redevabilité. En conclusion, nous présentons des éléments pour la formulation d'un programme brésilien de justice ouverte qui peut soutenir la conception de réformes qui approfondissent la transparence du système judiciaire.

Mots clés: justice ouverte, agenda, brésil, transparence, participation, diagnostic

1. Introdução

A possibilidade dos cidadãos e cidadãs se informarem sobre a administração e o funcionamento das instituições públicas, exercerem fiscalização e participarem, mesmo que através de seus representantes, constitui elemento central de um sistema democrático. O exercício da cidadania é um elemento-chave para o fortalecimento da democracia e fazer que ela possa refletir os interesses coletivos, reduzindo tensões e conflitos sociais. Nesse sentido, transparência, controle social e participação nos assuntos governamentais são elementos tão centrais como naturais para o desenvolvimento da cidadania e aperfeiçoamento da própria democracia e constituem os pilares de uma Justiça Aberta^{25 26 27}

O que chamamos hoje de transparência tem sua origem no princípio da publicidade, conceito este utilizado pelos clássicos do pensamento liberal para nominar o que consideram uma característica normativa do Estado liberal-

²⁵ Jiménez-Gómez, Carlos E. "Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe." Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9-P. p. 231-251 (2017).

²⁶ Elena, Sandra; García, J. Manuel, Mercado, Gabriel (orgs.) *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción,* Ediciones Saij, Biblioteca Digital del Ministerio de Justicia de la Nación, 2018, consulta 9 de octubre de 2020, <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>

²⁷ Heller, Mariano (org.) *Justicia abierta* 1a ed., Editorial Jusbaire, 2019. ISBN 978-987-768-111-6

democrático. Para Kant²⁸, normas, políticas e decisões que precisem do segredo para se tornarem efetivas não podem ser consideradas morais. Bentham²⁹, por sua vez, compreende a publicidade como um mecanismo para se evitar o abuso do poder político por parte de autoridades.

Na linguagem da da gestão pública, a transparência é vista como um princípio da administração pública, que traduz a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil através do monitoramento, fiscalização e controle das ações do Poder Público e no acompanhamento de execução de políticas governamentais³⁰. A publicidade, portanto, se estabeleceu ao longo da história como mecanismo de contenção de arbitrariedades e favorece o controle por parte dos cidadãos, configurando uma interface entre aqueles que tomam decisões e implementam políticas públicas e a população em geral.

O foco deste trabalho se dá na transparência, pois entendemos que sem ela, participação e o accountability são severamente prejudicados. Na primeira parte deste trabalho fazemos uma análise das principais pesquisas e levantamentos sobre o judiciário brasileiro, que revelam um diagnóstico dos problemas a serem enfrentados. Por fim, a título de conclusão, apresentamos elementos para a formulação de uma agenda de justiça aberta brasileira que, considerando as similaridades históricas e culturais entre os países da América Latina, pode ter utilidade para o desenho de reformas que aprofundem a transparência do judiciário na região.

2. Panorama sobre o Poder Judiciário no Brasil

²⁸ Kant, I. *A paz perpétua: um projecto filosófico* (1795). Tradução Artur Mourão. Acesso em: 24 jan. 2018. Covilhã: Lusofia Press, 2008. Online: http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf. Acesso em 20/08/2020.

²⁹ Bentham, J. *Of Publicity. Chap 2 of Essay on Political Tactics*. In: *The Works of Jeremy Bentham*. Edinburgh: William Tait, 1839.

³⁰ Craveiro, Gisele; Machado, Jorge; Rizzi, Ester. *Os desafios do Controle Social no Sistema de Justiça Brasileiro*. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 19, n. 3, set./dez. 2018. ISSN 2175-6058 <http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v19i3.1663> Acesso em 20/08/2020.

O Judiciário brasileiro se organiza a partir de uma estrutura complexa e descentralizada. É um dos poderes da união assim como o Executivo e o Legislativo que são independentes entre si. Por aqui, adota-se o sistema da unicidade jurisdicional que atribui com exclusividade ao Judiciário a interpretação e a aplicação da lei ao caso em concreto, desde que este seja previamente provocado.

Mesmo com o processo de redemocratização que encerrou uma ditadura de mais de duas décadas e estabeleceu a Constituição Cidadã em 1988³¹, o modelo jurídico-constitucional adotado não foi suficiente para evitar permanências autoritárias nas práticas, concepções e representações sociais do sistema de justiça. Os direitos humanos são comumente negligenciados e moralidades conservadoras permeiam os procedimentos acirrando o distanciamento com a população. Ainda que o sistema de justiça não seja um bloco homogêneo, é possível afirmar a existência de um significativo corpo jurídico que caminha no sentido de reforçar exclusões, paradigmas próprios da desigualdade, privilégios e hierarquias, o que ocorre devido a barreiras organizacionais e à ausência de reformas mais profundas das instituições jurídicas³².

A Constituição estabelece, em seu artigo 92, os órgãos do Poder Judiciário, sendo eles o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, atribuindo competências específicas e temáticas para cada um deles.

31 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

32 Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli; Sinhoretto, Jacqueline. *O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, n. 84, 2018, p. 188-215.

Somado a isso, as dimensões continentais do país ainda impõem divisões territoriais entre os estados, comarcas e regiões. Toda essa complexidade organizacional favorece o fechamento do Judiciário, distancia-o da compreensão pública e restringe o acesso pela sociedade.

Na maioria dos casos, os juízes dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, juízes militares, eleitorais, do trabalho e federais representam a instância inicial de julgamento, ou seja, a primeira oportunidade de análise e julgamento de um conflito ou situação por um magistrado. Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, assim como os Tribunais Militares, Eleitorais e do Trabalho funcionam como instâncias recursais, possibilitando a revisão de decisões anteriormente concedidas em instâncias inferiores, além de atuarem na dimensão administrativa estadual ou regional.

Os Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho e Tribunal Superior Eleitoral) atuam com competências exclusivas e, a depender da matéria, representam instância recursal especial. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, atua para guardar a Constituição, julgando os casos de repercussão geral seja por competência originária ou como instância recursal suplementar.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o único órgão do Poder Judiciário que não tem competência jurisdicional, sua atuação é exclusivamente no âmbito administrativo com ressonância nacional. É responsável por atividades de controle e transparência administrativa e processual com reflexos na política judiciária, na gestão administrativa, na prestação de serviços aos cidadãos e na eficiência dos serviços judiciais. Na prática, desenvolve sistemas e pesquisas sobre o sistema judiciário, estabelece metas, expede atos normativos, padroniza procedimentos, atuando como órgão estratégico e de controle interno.

A atuação do CNJ particularmente importa a este estudo por ser este o órgão responsável por regulamentar e monitorar a transparência no âmbito do Poder Judiciário.

3. Os rumos da transparência no Judiciário brasileiro

O acesso à informação pública no Brasil se constitui como garantia e direito fundamental desde a Constituição Federal de 1988 (CF) que prevê em seu art. 5º, inciso XXXIII, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse participar, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Ainda, expressa a publicidade como princípio da administração pública e reforça o “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”³³ como forma de participação do usuário na administração pública.

Com isso, inaugurou-se o compromisso do Estado Brasileiro com as políticas de transparência e acesso à informação pública. Desde então, marcos legais importantes foram publicados como a Lei de Responsabilidade Fiscal³⁴ e a Lei da Transparência³⁵.

Nesse contexto pré-regulamentação do direito de acesso à informação no Brasil, no âmbito do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)¹², apontava-se o Judiciário como o poder mais fechado, obtendo uma nota geral abaixo do satisfatório (4,5 numa escala de 0 a 10). As seis dimensões (rapidez,

33 Artigo 37, § 3º, inciso II, Constituição Federal do Brasil.

34 Lei Complementar 101/2000.

35 Lei Complementar 131/2009.

12 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)*. Brasília: Ipea, 2010. On line.: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/101117_sips_justica.pdf Acesso em 20/08/2020.

facilidade no acesso, custo, capacidade de produção de boas decisões e de resolução dos conflitos de forma justa, honestidade e imparcialidade) decorrentes da percepção geral receberam notas inferiores à metade. Os quesitos de imparcialidade, rapidez e honestidade foram os piores. Entre aqueles que buscaram ativamente a Justiça para ter seus direitos efetivados a nota alcançada foi apenas 3,8. Os indicadores apresentados na pesquisa também apontam a falta de conhecimento sobre as atividades e a frágil prestação de contas no comportamento dos órgãos da Justiça, resultando em desconfiança sobre sua atuação, fator que pode explicar a má avaliação quanto à imparcialidade, rapidez e honestidade³⁶.

O advento da regulamentação do direito fundamental sobrevém mais de 20 anos depois da CF com a Lei de Acesso à Informação³⁷, também conhecida como LAI, e impacta de forma tímida e lenta o cenário relativo ao Judiciário. A Lei de Acesso à Informação fortalece o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, impõe que as hipóteses de sigilo devem ser criteriosamente estabelecidas em lei e se limitar às informações que imponham risco à segurança da sociedade ou do Estado, além de preservar os dados pessoais, regulamentados recentemente pela Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A LAI, ainda, dispensa a apresentação de motivação ou justificativa para a solicitação de informações, delibera a gratuidade do fornecimento de informações pelos órgãos públicos, salvo se a reprodução exigir serviços e materiais, e principalmente prevê prazos para a resposta dos órgãos públicos e a possibilidade de interposição de recursos a autoridades superiores.

Segundo o *Right to Information (RTI) Rating*, a lei brasileira é considerada boa, pontuado 108 de uma escala de 0-150, estando entre as vinte

³⁶Ibidem.

³⁷BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação regula o direito constitucional de acesso à informação*. Brasília: Diário Oficial da União, 2011.

mais completas do mundo e sendo a 4a. melhor da América Latina, ficando atrás de México e El Salvador e Nicarágua³⁸. A Lei brasileira destaca-se principalmente devido ao seu escopo, procedimentos de requisição de informação e seu sistema de apelações. Ademais, faz referência a solicitação de bases em formatos abertos.

Em função disso, a LAI está alinhada a uma nova corrente de transparência governamental que começou a se desenvolver no final do século XX e início do século XXI³⁹. Trata-se de uma corrente que defende, além de informações padronizadas em relatórios, também sejam disponibilizados os dados em formato aberto e sob licenças livres. Essa corrente, advinda dos movimentos de cultura livre e cultura digital, ganha força por conta de várias organizações internacionais e multilaterais a recomendarem como boa prática e também buscarem que esteja implementada nas políticas públicas.

Por conta disso, cabe dizer que os países que adotaram tardiamente uma Lei de Acesso à Informação, tiveram a vantagem de poder desenvolver leis mais modernas que a de países que já possuem há décadas. No entanto, tais leis demandam para sua implementação maior esforço para seu cumprimento, quer seja por meio de investimento de recursos materiais, humanos, melhorias em seus sistemas de informação, mudanças nos procedimentos administrativos e processuais, como também vencer barreiras culturais bastante arraigadas.

No caso do Brasil, temos uma lei abrangente, em que dever de disponibilizar informações públicas atinge todos os Poderes da União e entes federados (União, Estados e Municípios), inclusive todos os órgãos do Poder

38 CLD / Access Info. Right to Information Rating 2020. Online: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em 20/08/2020.

39 Zuccolotto, Robson, and Marco Antonio Carvalho Teixeira. "Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro." Enap:Brasília, 2019, p. 34-38. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf acessado em 01 de outubro de 2020

Judiciário, além de Tribunais de Contas e Ministérios Públicos⁴⁰. Dessa forma a lei estabelece o dever dos órgãos do Poder Judiciário de informar ao Conselho Nacional de Justiça sobre as decisões de pedidos de acesso que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público art. 19, § 2º, da LAI), reafirmando a competência do órgão no monitoramento da transparência no Judiciário. Todavia, apenas em dezembro de 2015, mais de 4 anos após a aprovação da Lei de Acesso à Informação, houve sua regulamentação no âmbito do Poder Judiciário por meio da Resolução nº 215, de 2015, do CNJ⁴¹. Nesse ínterim, entre a aprovação da LAI e a devida regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça, houve monitoramentos da transparência no Judiciário realizados em 2013 e 2014 que revelaram péssimo desempenho (junto a órgãos do Ministério Público) quanto à implementação da lei tanto no fornecimento de informações de forma ativa como passiva⁴².

Na pesquisa “Os Desafios da Transparência no Sistema de Justiça”⁴³, foi apresentado um quadro preocupante. Dentre os órgãos do sistema de justiça, apenas o Conselho Nacional do Ministério Público atendeu a mais de dois terços dos itens analisados na avaliação – baseado na aplicação detalhada no IAcc (Índice de Acessibilidade a Informação Judicial na Internet), adaptado para avaliar também a oferta de dados em formatos abertos⁴⁴. Este mesmo estudo revelou deficiência na oferta de informações consideradas importantes para um

40 Artigo 1º, da Lei 12.527/2011.

41 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 215, de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CNJ, 2015.

42 ARTIGO 19. *Relatório de monitoramento sobre implementação da LAI em 2013*. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2014. <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf> Acesso em 09/09/2020.

_____. *Relatório de monitoramento sobre implementação da LAI em 2014*. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2015. <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Infoma%C3%A7%C3%A3o-P%C3%ABlica-em-2014.pdf>. Acesso 15/08/2020.

43 Craveiro, Gisele ; Machado, Jorge; Angélico, Fabiano ; Martins, Paula. [Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro](#). 2. ed. COLAB: São Paulo, 2014.

44 Id., *ibid*, p. 89-90.

alto padrão de transparência, tais como, a divulgação da agenda de audiências futura e realizadas e informações patrimoniais de operadores do direito (como as declarações de bens). Dados que poderiam denunciar o mau funcionamento do Judiciário como relatórios de auditorias realizadas e informações sobre investigações e processos disciplinares contra juízes dificilmente estão acessíveis ao público.

Apesar do CNJ ter editado resoluções anteriores à 215/2015, elas eram demasiadamente limitadas para serem consideradas uma regulamentação da LAI. A Resolução nº 151, por exemplo, citada pelo próprio CNJ⁴⁵ como responsável por garantir o cumprimento da LAI pelo Judiciário, se restringe a tratar da divulgação nominal de remunerações, omitindo-se quanto aos amplos aspectos trazidos pela LAI.

A Lei de Acesso à Informação segmenta a transparência em duas dimensões: i) a transparência passiva que trata da disponibilização pelos órgãos públicos após solicitação de pedidos de informação direcionados por cidadãos; e, ii) transparência ativa que constitui as informações disponibilizadas de forma proativa pelos órgãos públicos independente de solicitação direta. No que tange ao Poder Judiciário, essas dimensões se subdividem em transparência administrativa e processual ou jurisdicional. A primeira reflete os dados administrativos, orçamentários, procedimentais e organizacionais dos órgãos judiciais. A segunda abrange as informações relativas aos processos e decisões judiciais. Cada unidade judiciária e seus respectivos Tribunais assumem responsabilidades tanto em relação à transparência ativa quanto passiva.

No que tange à transparência ativa administrativa, a Resolução nº 215 reforçou a necessidade de sítios eletrônicos e o uso de linguagem simples e acessível. Inovou ao determinar a publicação de finalidades e objetivos

45 <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/>

institucionais e estratégicos, metas, indicadores, resultados, atos normativos, audiências públicas realizadas e calendário de sessões colegiadas, obrigações não explícitas na Lei de Acesso à Informação. Por outro lado, normatizou a exigência de documentação para o acesso a dados ativos de remuneração do Judiciário, rompendo com o princípio da máxima divulgação. Estabeleceu-se compromissos relativos à transparência jurisdicional para as sessões de julgamento de órgãos colegiados que devem ser publicizadas ao vivo pela internet sempre que possível e estabelece prazo para a divulgação de suas pautas, atas e áudios⁴⁶.

Em relação à passiva, a regulamentação proposta pelo CNJ impõe dupla documentação para o registro de pedidos de informação, impondo maior rigor em comparação à regulamentação de outros entes administrativos. O rol de hipóteses que permitem negativas de acesso é ampliado. Diferentemente do Poder Executivo federal no Brasil que tem a Controladoria Geral da União como órgão máximo fiscalizador, responsável por avaliar negativas de acesso em terceira instância recursal, o CNJ abdicou de participar de etapa recursal dos pedidos de acesso à informação. O órgão se limitou a exigir ciência por comunicados mensais à sua Ouvidoria das decisões do Judiciário que, em grau de recurso, negarem o acesso a informações e, mesmo nesses casos, não especifica os encaminhamentos decorrentes. A Resolução nº 215 descentralizou a responsabilidade ao prever que cabe ao presidente de cada Tribunal monitorar a implementação da LAI, cerceando a potencialidade de atuação do Conselho no controle dos órgãos, aprimoramento da transparência e amadurecimento de uma estrutura interna⁴⁷.

Mesmo depois da Resolução nº 215, a implementação da Lei de Acesso à Informação na Justiça brasileira caminha a passos lentos em comparação ao

46Ibidem.

47Ibidem.

Executivo e o Legislativo - como se verá nos dados a seguir -, visto a complexidade do sistema jurídico, regionalizado e dividido em vários níveis, além das heranças autoritárias, hierarquizadas e do distanciamento em relação à população. O Poder Judiciário é também aquele que parece mais opaco ao cidadão comum.

Cabe dizer que houve avanços desde a normatização adaptada à justiça, mas ainda há um longo caminho para se avançar. No último relatório do Centro de Estudios de Justicia de las Américas que publica o Iacc (Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet), do ano de 2017, o Brasil cumpria apenas 46% dos quesitos, posicionando-se em 12o lugar entre os 33 avaliados naquele ano, tendo caído 7 posições em relação ao estudo anterior, de 2014⁴⁸. O fraco avanço se deve em parte à renúncia do Conselho Nacional de Justiça em atuar de forma mais rígida e de fato ampliar o cumprimento e monitorar a implementação da Lei de Acesso à Informação entre os órgãos judiciais, aplicando sanções, orientando e oferecendo suporte. A linha de atuação que adotou desde a regulamentação da LAI é de maior distanciamento, corporativismo e menos comprometimento.

Nesse sentido, destaca-se a realização nos últimos três anos (desde 2018) do Ranking da Transparência do Poder Judiciário⁴⁹ que é realizado anualmente e busca valorizar os Tribunais e Conselhos que mais se destacam no fornecimento de informações. Os 85 itens avaliados abrangem tanto a transparência ativa (publicação no site; receita; despesa; licitações e contratos; gestão de pessoas; relatórios; auditoria e prestação de contas) quanto à transparência passiva

48 CEJA – Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2017). IAcc - Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet. Disponível em: <https://cejamericas.org/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-2017/>. Acesso 15/08/2020.

_____ (2015) . IAcc - Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet 2017 Disponível em: http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5549/IAcc_Decimaversion_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso 15/08/2020.

49 CNJ (2020). Ranking da Transparência 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia-2020/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

(Serviço de Informações ao Cidadão - SIC) e boas práticas. É uma tentativa de estimular a transparência nos órgãos da Justiça e oferecer parâmetros para o cumprimento da LAI e da Resolução nº 215.

Um estudo mais recente que trata da implementação do processo eletrônico nos 5 Tribunais Regionais Federais do Brasil revelou que o cumprimento da publicidade das informações segue deficitário. O estudo apontou como principais conclusões a ausência de dados em formatos abertos; falta de agilidade nas respostas dos pedidos de acesso; dificuldade de pesquisa nos registros; existência de processos judiciais eletrônicos híbridos e físicos, falta de padronização; falta de transparência no retorno das solicitações, com algumas sendo ignoradas; e burocracia no manejo das solicitações, com setores internos que remetem a solicitação de um para outro sem dar uma resposta institucional unificada⁵⁰.

A cronologia acima apresentada expõe rumos da transparência no Judiciário Brasileiro desde a conquista do direito constitucional de acesso a informações públicas. A partir dela, é possível observar que a transparência não foi um compromisso abraçado em sua integralidade pela justiça. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação que já veio tardiamente com a LAI foi ainda mais tardia no Judiciário, perfazendo atualmente menos de cinco anos de sua vigência. Nessa regulamentação, o Conselho Nacional de Justiça se furta em intervir de forma direta na garantia do direito acesso à informação como instância recursal e desempenha um monitoramento da LAI mais distante e corporativo.

Apesar de existirem avanços, as pesquisas mencionadas que abrangem desde o período pré-Lei de Acesso à Informação até a mais recente sobre os

50 Sabo, I. C. et al. *Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira*. Rev. direito GV [online]. 2020, vol.16, n.1 [cited 2020-08-13], e1950. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322020000100406&lng=en&nrm=iso. Acesso 15/08/2020.

processos eletrônicos não são otimistas e indicam um cenário de descompromisso com a atual legislação e com a transparência como ferramenta capaz de permitir maior controle social e a aproximação da justiça com a população. Fatores que são legados de um Judiciário descentralizado em um país de dimensões continentais e que carrega em sua trajetória heranças autoritárias, hierárquicas e de manutenção de privilégios e desigualdades sociais.

4. Democratização da justiça e participação

Os mecanismos de abertura do Judiciário à sociedade se deram principalmente no âmbito da administração gerencial. Nela, o desempenho de suas atividades e a prestação de contas se dão por meio de quantificação com base em indicadores estatísticos⁵¹. Embora esses indicadores tenham seu valor, expressam uma transparência opaca, que não revela resultados concretos deste poder e seus reflexos políticos e sociais. O gerencialismo se apoia num paradigma da administração pública onde o indivíduo é visto “cliente” dos serviços prestados pelo Estado. A orientação desse gerencialismo está na eficiência perante o cumprimento de prazos e metas definidas em um planejamento estratégico. O bom juiz é visto como aquele que tem uma “mesa limpa”, que julga com celeridade e é “eficaz”. Portanto, esse tipo de transparência se presta menos à participação e ao fortalecimento da cidadania e mais à eficácia da máquina judicial.

51 Balesteros, Karina R. B. *Conselho Nacional de Justiça e Gerencialismo penal no Brasil: o Poder Punitivo sob a Lógica da Administração da Justiça*. Tese de Doutorado, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. 2019, disponível em https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf Acesso em 01/09/2020

Segundo Escrivão Filho⁵², forjou-se uma cultura de distanciamento em relação à realidade socioeconômica da população, decorrendo disto a visão de que o judiciário não tem nem dever ou a competência funcional “para dirimir conflitos que fujam dos binômios civil-contratual ou criminal-controle social” - no pior sentido do termo controle.

Soma-se isso ao fato de que a estrutura do Poder Judiciário atravessasse, segundo Escrivão Filho⁵³ “a alternância de regimes democráticos e totalitários no Brasil, ao longo do século XX, sem sofrer profundos abalos, como se a instituição estivesse, realmente, acima das questões políticas e sociais”. Para este autor, “imperou na instituição e na sua imagem institucional, o argumento técnico da sua atuação, e o seu distanciamento em relação às questões sociais, políticas e econômicas.”

Apesar da existência de muitos instrumentos que promovam a participação social, como consultas, audiências públicas, participação no processo de indicação de juízes, mesas de diálogo, este é um dos pilares do governo aberto ainda pouco desenvolvido no judiciário brasileiro. Ao comparar os poderes da república, para Sadek⁵⁴, o judiciário carece de meios de participação e controle social. O Parlamento, por exemplo, é visto como a “casa do povo”. Entre outras formas de controle, as casas legislativas possuem obrigatoriedade de renovação de seus integrantes a partir do voto popular em períodos regulares de tempo. O Judiciário, por sua vez, define-se pela aplicação isenta da lei, independentemente, no cumprimento de suas atribuições, de participação

52 Escrivão Filho, Antonio Sergio. *Participação social no judiciário como instrumento para a democratização da justiça. Pesquisa elaborada no âmbito de atuação do eixo Justiciabilidade dos Direitos Humanos e Democratização da Justiça*, da Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos, 2010, p. 3. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escrivao_2010.pdf. Acesso em 01/09/2020

53 Id., *ibid.*, p. 2.

54 Sadek, Maria T. *Poder Judiciário: perspectivas de reforma*. Opinião pública - SciELO Brasil, 2004. Online: <https://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf> Acesso em 01/09/2020

direta da cidadania⁵⁵. O princípio da autonomia e isenção para o cumprimento adequado das funções judiciais, numa visão mais estrita, cria uma ideologia em que a participação e o controle social sejam vistos como interferências à independência do Judiciário.

Assim como outros países do continente, o Brasil apresenta graves problemas sociais, decorrentes do processo de colonização e da existência de diversas etnias e grupos sociais que vivem em condição de vulnerabilidade. A partir dessa realidade, as injustiças sociais que afligem sobre grupos historicamente marginalizados, surge o conceito de *racismo ambiental*. Segundo Herculano⁵⁶ este não se refere somente a ações cujo intuito seja racista, mas também por “por meio de ações que tenham impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem”. Tal conceito se refere a um “tipo de desigualdade e de injustiça ambiental muito específico: a que recai sobre etnias, bem como sobre todo grupo de populações ditas tradicionais”. Esses povos são os ribeirinhos, quilombolas, indígenas, pescadores, pantaneiros, caiçaras, ciganos, faxinais, comunidades extrativistas, etc.⁵⁷. Essas populações, historicamente se defrontam com grandes interesses econômicos – como agronegócio, construção de barragens e hidrelétricas, rodovias e *resorts* – sendo expulsos judicialmente de suas terras tradicionais e empurrados para favelas e cortiços das cidades.

O Judiciário resiste em reconhecer a existência de práticas de racismo. Ao pesquisar decisões judiciais, Santos⁵⁸ demonstra que há uma desclassificação

55 Id., *ibid.*, p. 132.

56 Herculano, Silene (2008). *O Clamor por Justiça Ambiental e contra o Racismo Ambiental*. INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente - v.3, n.1, Artigo 2, jan./ abril 2008. Online <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/art-2-2008-6.pdf> Acesso em 01/09/2020.

57Id., *ibid.*, p. 16..

58 Santos, Gislene A. dos (2015). *Nem crime, nem castigo: o racismo na percepção do judiciário e das vítimas de atos de discriminação*. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 62, p. 184-207, dez. 2015. [Online: https://www.scielo.br/pdf/riebr/n62/2316-901X-riebr-62-00184.pdf](https://www.scielo.br/pdf/riebr/n62/2316-901X-riebr-62-00184.pdf) Acesso em 01/09/2020.

dos atos de racismos de modo que não sejam configurados como crimes. Pelo lado das vítimas, o Judiciário recorrentemente tenta resolver conflitos sem o recurso de medidas punitivas. Segundo a autora, num país de herança escravocrata e colonial, “o desejo de que a raça ‘não conte’ está disperso no imaginário social e é estruturante do modo como o racismo opera no Brasil⁵⁹.”

Há que destacar o problema do racismo estrutural no Brasil. No país vigora uma política de encarceramento que condena principalmente pobres, mestiços e pretos. Atualmente são cerca de 773 mil presos⁶⁰. Destes, 62% são pretos e pardos, segundo dados da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados⁶¹. A maior parte dos juízes é branco e geralmente tem origem na elite, realidade herdada desde os tempos coloniais. Em 2015, visando reduzir a desigualdade de oportunidades para a população afrodescendente no acesso a cargos de judiciário, o CNJ publicou norma⁶² estabelecendo cota de 20% para negros em concursos para juízes. Essa medida deverá ter impactos a médio e longo prazo para democratização do judiciário através da incorporação dos setores historicamente desprivilegiados no seio da justiça brasileira.

Reconhecida a importância do judiciário na garantia dos direitos da cidadania e à defesa das minorias^{63 64}, esse cenário denota a necessidade de uma maior abertura do Judiciário à realidade social e à sociedade⁶⁵. Nesse sentido,

⁵⁹ Id., Ibid., p. 203.

⁶⁰ GOV.BR (2020) *Dados sobre população carcerária do Brasil são atualizados*. Página Oficial do Governo do Brasil, “Notícias”. Online: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados> Acesso em: 09.09.2020.

⁶¹ CDHM (2018) *Sistema carcerário brasileiro: negros e pobres na prisão*, sítio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Notícia de 6 de agosto de 2018. Online: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/sistema-carcerario-brasileiro-negros-e-pobres-na-prisao> Acesso em 01/09/2020.

⁶² Conselho Nacional de Justiça. Resolução Nº 203 de 23/06/2015. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2203> Acesso em 16/09/2020.

⁶³Escrivão Filho, id., p. 18.

⁶⁴ Santos, Boaventura, de S. *Para uma revolução democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2007 p. 54.

⁶⁵ Para um exemplo de participação social de populações originárias no Judiciário, ver Bezerra, A. S; Rizzi, E.G & Machado, Jorge (2020) Possibilidades e limites de participação das populações originárias no Poder

uma agenda de Justiça Aberta deveria incluir elementos que permitam tornar o judiciário mais sensível e permeável à realidade social, adotando práticas já conhecidas em outros poderes, como por exemplo, consultas públicas, mesas de diálogo, fóruns e também a participação da sociedade no processo de escolha de juízes, em especial das cortes mais altas.

5. Considerações finais

A regulamentação da Lei de Acesso à Informação e o estabelecimento de um “ranking” de transparência foram, sem dúvida, avanços importantes promovidos pelo órgão máximo da justiça brasileira.

Há mecanismos de transparência ativa que poderiam ser melhorados. Isso inclui por exemplo, a publicação de dados referentes a sentenças, estatísticas sobre processos arquivados, resolvidos e pendentes, recursos físicos e materiais, informações de recursos humanos, dados orçamentários, salários, licitações e contratos; e passiva, como uma implementação adequada da Lei de Acesso à Informação.

Há que disponibilizar informações consideradas como fundamentais para o escrutínio do judiciário no que se refere à transparência ativa, tais como a divulgação da agenda de audiências, informações patrimoniais de juízes e relatórios de auditorias.

Cabe dizer que a busca de informações nos portais judiciais exige algum esforço e bastante conhecimento prévio. Boa parte das informações pesquisadas não se encontra facilmente localizável, não há tutoriais e nem glossários para ajudar. Isso dificulta a busca por informação para o cidadão ao fazer uso dos serviços judiciais eletrônicos.

Judiciário: o caso do Polo Indígena de Conciliação em Roraima. In Heller, M. (Org.) Justicia Abierta Vol. II. Ed. Jusbiros, 2020.

Além disso, muitos tribunais publicam informações em formato PDF. Tal formato dificulta o processamento automatizado por máquinas, assim como a visualização, cópia e, por vezes, a indexação do conteúdo. A existência de uma política que obrigue os tribunais a disponibilizar documentos em formatos abertos (como csv, xls, odt, rtf, htm ou html) facilitaria muito o reuso de dos mesmos para pesquisa, fiscalização ou controle. Nesse sentido, faltam políticas de dados abertos, que sejam robusta e abrangentes e que orientem também os serviços judiciais eletrônicos.

A administração gerencialista, onde o indivíduo é visto como “cliente” de serviços, deve ser revista para um atendimento voltado à cidadania. Uma agenda de justiça aberta deve incluir medidas que tornem o judiciário mais sensível a realidade social de um país que convive com desigualdades estruturais e minorias vulneráveis.

A crescente judicialização do Estado Moderno é um processo histórico inevitável. Nesse sentido é necessário o aprimoramento da transparência e do accountability do Sistema de Justiça. Mas nas pesquisas aqui citadas, vê-se mais um transparência opaca, que envolve disseminação de informação que, na prática, não revela como as instituições funcionam e não garante que mecanismos de controle social possam funcionar. Uma transparência autêntica demanda uma política que revelam informação útil, confiável e compreensiva sobre o desempenho institucional. Na democracia atual, cercada de ameaças pela polarização política e autoritarismos, os direitos do cidadão só podem ser garantidos através de um Sistema Judicial que seja acessível e eficiente para defendê-los. O sistema judicial se fortalece em sua missão ao adotar políticas robustas de transparência e accountability que promovam uma efetiva justiça aberta.

ARTIGO DE OPINIÃO

Inclinando la balanza hacia la apertura: Reflexiones y recomendaciones después de 10 años en OGP⁶⁶

Paul Maassen⁶⁷

Hace 10 años, cuando empecé a trabajar en Open Government Partnership (OGP), nunca hubiera imaginado a dónde llegaría OGP, la comunidad y el mundo. En 2012, me emocionaba la simplicidad y fuerza de la idea original de OGP: Crear un espacio en el que las y los líderes de la sociedad civil podían trabajar con reformadores de gobierno en una posición de igualdad para, de forma conjunta, impulsar reformas que harían que los gobiernos trabajaran en favor de la ciudadanía y en colaboración con ella.

En el 2017, me emocionaba que el modelo de OGP estaba empezando a funcionar. Los planes eran de mejor calidad, la comunidad estaba creciendo, se perfeccionaron los mecanismos de OGP y se materializaban las reformas. En nuestra [actualización estratégica](#), tomamos algunas decisiones audaces, por ejemplo invertir en la provisión de servicios públicos, priorizar la participación ciudadana y explorar un modelo de gobierno abierto a nivel local, en los parlamentos y en el sector judicial.

66 Esse texto foi reproduzido do site da Open Government Partnership (OGP), estando sob licença Creative Commons 4.0 (CC BY 4.0). Original em inglês: <https://www.opengovpartnership.org/stories/tipping-the-balance-towards-openness-reflections-and-suggestions-after-10-years-at-ogp/>

67 Chefe de Apoio aos países da OGP. Lidera a implementação da estratégia de engajamento e apoio estratégico da OGP em nível nacional e local. Antes de ingressar na OGP, Trabalhou como Chefe de Finanças e Parcerias da Iniciativa Global de Clima e Energia da WWF International e na organização de desenvolvimento holandesa Hivos, como gerente de programa do programa global de TIC e mídia.

Hoy, en 2022, ya tenemos una prueba de concepto. Hemos demostrado que sí es posible e importante cambiar la cultura del gobierno. Contamos con miles de ejemplos inspiradores. Juntas y juntos, hemos construido la fuerza para escalar y para atender los grandes retos que estamos enfrentando. A diez años de mi trabajo con OGP, quiero compartir mi perspectiva sobre lo que ha funcionado, lo que no y algunos siguientes pasos a través de la perspectiva de las promesas de OGP.

Inclinando la balanza en favor de la apertura

Durante mi tiempo en OGP, he visto a la comunidad crecer, desarrollar miles de reformas y convencer a un sinnúmero de líderes políticos en favor de la agenda de gobierno abierto. Hemos impulsado temas, normas y estándares, encontrado y compartido historias inspiradoras, trabajado con gobiernos locales y creado coaliciones temáticas. Al mismo tiempo, las fuerzas que se oponen a la apertura y la inclusión también han avanzado fuertemente. Aunque hemos logrado enormes avances y demostrado casos de éxito, la balanza todavía no se inclina a favor de la apertura.

Durante nuestros primeros diez años, seis miembros nacionales mejoraron sus libertades cívicas, siete las mantuvieron y el resto las redujo. Los gobiernos se están cerrando más rápido de lo que se están abriendo. De cualquier manera, yo sigo encontrando inspiración en ver que un grupo de reformadores ha seguido encontrando ángulos para utilizar el espacio de OGP para luchar contra esta tendencia y seguir avanzando.

El espacio de datos abiertos y acceso a la información es especialmente impresionante. La transparencia siempre ha sido el valor más popular en OGP.

En los primeros días, la apertura de la información de gobierno se regía por el lema “más es mejor”, especialmente en el tema de datos abiertos. La adopción y utilidad de los datos tenían menos prioridad. Hoy, estamos viendo un interés por promover la transparencia proactiva y la publicación de datos en línea, sin costo, con actualizaciones constantes, con licencias abiertas y en formatos legibles por máquina. La comunidad está creando una serie de políticas, metodologías y reformas que, de forma colectiva, están llevando el acceso a la información al siguiente nivel. En diez años, la comunidad se ha fortalecido y se ha tornado más específica.

La cantidad de compromisos enfocados en la participación, segundo valor de OGP, ha crecido constantemente, haciendo de los elementos participativos y deliberativos de la democracia componentes más frecuentes del proceso de toma de decisiones de los gobiernos.

Desafortunadamente, el tercer valor de OGP, la rendición de cuentas, es cada vez menos frecuente, amenazando la sustentabilidad de las reformas. En el futuro, deberemos seguir impulsando los tres valores, elevando el estándar de calidad e impulsando con mayor énfasis las reformas sobre rendición de cuentas.

Los gobiernos tienen una probabilidad mucho mayor de ser efectivos y confiables si abren sus puertas a la retroalimentación y supervisión pública.

Abrir la información que el gobierno maneja es un elemento clave que permite la retroalimentación y supervisión del público, lo que me lleva a uno de los primeros preceptos de OGP: Los gobiernos tienen una probabilidad mucho mayor de ser efectivos y confiables si abren sus puertas a la retroalimentación y supervisión del público ([estrategia a cuatro años 2015-2018](#)). Esta declaración está respaldada por evidencia: las [auditorías sociales](#) están vinculadas a una

provisión más efectiva de los servicios públicos y a una mayor confianza ciudadana; los [presupuestos participativos](#) están vinculados a una mejor recaudación fiscal y el [monitoreo de contratos por parte de la sociedad civil](#) está vinculada a servicios y obras públicas más costo-efectivas. Además, sabemos que, cuando la ciudadanía se involucra en definir [el marco regulatorio](#), las regulaciones se perciben como más legítimas y llevan a una mejor aplicación. En países como Armenia y la República de Corea, hemos visto que las y los políticos han podido mejorar la confianza del público e impulsar sus agendas a través de OGP. Sin embargo, a pesar de la evidencia que existe que estas intervenciones tienen resultados importantes, los beneficios de invertir en gobiernos enfocados en la ciudadanía toman tiempo, por lo que en ocasiones es más atractivo hacer promesas populistas de corto plazo.

Las buenas ideas vienen de cualquier lugar

Uno de los principios más importantes de OGP es que las buenas ideas pueden surgir de cualquier lugar. México puede aprender de Malawi y Noruega puede aprender de Nigeria. Pero las ideas tienen que estar seguidas de acciones en el territorio y OGP representa esa oportunidad gracias a sus planes de acción. Después de diez años, sabemos que este enfoque funciona y resuena. Definitivamente tenemos que encontrar estrategias innovadoras alrededor de la acción, como lo hicimos con OGP Local, pero la acción siempre debe estar en el corazón. Lo último que el mundo necesita es otro lugar solo para discursos. Este principio de diseño de fertilización cruzada de ideas en todo el mundo es uno de nuestros mayores logros. OGP responde a las tendencias globales, incluyendo el desarrollo de nuestras ideas. Ningún país o región tiene el monopolio de las

buenas prácticas de gobierno abierto, todas y todos tenemos algo que aprender y algo que compartir. Es por ello que OGP enfatiza y facilita el intercambio de ideas y experiencias. Ver la emoción de una persona cuando se da cuenta que una persona del otro lado del mundo tiene la pieza que le falta a su rompecabezas es una de las partes más gratificantes de nuestro trabajo.

Hemos visto esto en intercambios entre Italia y Sudáfrica sobre la apertura de los gastos de gobierno y el monitoreo ciudadano; entre Senegal y Canadá sobre reformas judiciales y entre Georgia y México sobre libertad de información. Los ejemplos más fuertes son globales y van más allá del G7 y el norte global. Ejemplo de ello son las historias de éxito de ProZorro/DoZorro de Ucrania o la plataforma de participación Decide Madrid, la cual se ha replicado en muchos de nuestros miembros. Nunca olvidaré que la comunidad, desde Georgia hasta Macedonia del Norte hasta Canadá, trabajaron incansable y conjuntamente para llevar a sus colegas de Afganistán y sus familias a un espacio seguro y a una nueva vida.

Un espacio para reformadoras y reformadores y voz a la sociedad civil

Uno de nuestros mayores logros es crear un espacio y reconocimiento a las y los reformadores, que son el corazón de nuestra comunidad. Por parte del gobierno, los requisitos y expectativas que OGP implica ayudan a lograr resultados, crear oportunidades de acceso político y apalancar la incorporación de otras instituciones de gobierno. Con el tiempo, hemos visto menos rotación en la oficina que lidera el proceso de OGP, un elemento de institucionalización que se asocia a mejores resultados tempranos.

Por parte de la sociedad civil, los requisitos de diálogo y cocreación han llevado a procesos más incluyentes y a una mejora constante en la existencia y la calidad de las plataformas permanentes de diálogo (foro). Las encuestas aplicadas a lo largo de los años muestran que cerca de dos terceras partes de los encuestados de la sociedad civil opinan que los planes de acción están alineados a la mayoría o a todas las prioridades de la sociedad civil.

El año pasado, consultamos a la sociedad civil qué oferta de valor resuena más cuando hablan sobre el gobierno abierto. La respuesta más común fue que OGP les da un espacio para expresar sus prioridades de incidencia. En mis diez años, he visto que este papel ha ganado influencia y permanencia. Además, OGP ha logrado mostrar la posibilidad de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, no solo en la cocreación, sino también en la implementación. Los hallazgos más recientes de nuestro informe [Signos vitales](#) muestran que, cuando el gobierno y la sociedad civil trabajan juntos, obtienen compromisos más ambiciosos y con resultados tempranos más sólidos.

Las cumbres, intercambios y premios le dan visibilidad a ciertas reformas y agendas, además de respaldo político y un espacio a las y los reformadores. Conectar a reformadores de gobierno con sus colegas de otros países es un elemento importante. La sociedad civil tiende a estar bien conectada, pero en el caso de los burócratas no siempre es así. OGP ha ayudado a crear coaliciones en temas como beneficiarios finales y libertades democráticas y conecta a las comunidades geográficas y temáticas que antes estaban aisladas.

Poniendo a las y los ciudadanos en el centro del gobierno

Siempre he pensado que el proceso de OGP en sí mismo no es el espacio para involucrar directamente a la ciudadanía y ha habido pocos casos en donde ésta ha participado directamente en la cocreación del proceso de OGP. Más bien, las políticas y reformas que surgen de OGP tienden a crear oportunidades en las que la ciudadanía puede definir y supervisar políticas, trabajar con gobiernos y participar verdaderamente. Esto ocurrió en un caso reciente de [Ucrania](#), en el ejemplo de Kaduna “[ojos y oídos](#)” y en Irlanda, en donde una asamblea ciudadana ayudó a romper con años de un estancamiento político alrededor del [aborto](#).

El antídoto contra las promesas populistas es mejorar la vida de la ciudadanía. Las y los ciudadanos tienen una mayor relación con los gobiernos a nivel local y ya se ha mostrado el interés: nuestro programa local escaló de 20 a 106 miembros en solo dos años. En el futuro de OGP, el gobierno abierto a nivel local será fundamental para un mayor impacto.

Democracia más allá de las urnas electorales

“Democracia más allá de las urnas electorales” es una de las descripciones que más me gusta de OGP, pues resume tanto los retos como las oportunidades que implica el gobierno abierto. La democracia va más allá de las políticas, instituciones y ciclos electorales e implica una ciudadanía activa, un diálogo honesto y confianza mutua entre el gobierno y la gente. Es un sistema en el que la ciudadanía tiene voz sobre cómo se maneja la sociedad y sobre las decisiones tomadas, no solo cada cuatro o cinco años, sino todos los días. He visto avances, incluso en medio de la caída de la democracia y el nivel de confianza en los gobiernos.

Una gran parte de la energía e inercia de los primeros días surgieron de la emoción sobre el potencial del gobierno abierto. Creo que debemos ir más allá de cumplir con el proceso y de las estructuras punitivas y tomar esa energía y optimismo. La inspiración e innovación y el desarrollo de una infraestructura y comunidad de conexiones y energía son un camino hacia un futuro sustentable y positivo, en contra de la marea de malas noticias.

Un cambio en la cultura del gobierno

No podemos afirmar que cambiamos la cultura del gobierno, especialmente a escala y en todos los miembros de OGP. Aún no es una práctica común asegurar una verdadera participación a la sociedad civil, y mucho menos de la ciudadanía. Pero hemos demostrado que este enfoque es posible y [efectivo](#).

Encontramos un área clara de éxito en nuestras campañas. A nivel global, éstas han inspirado y establecido la expectativa alrededor de la acción. A nivel nacional, el impacto se ha [retrasado](#), pero ha ocurrido. Vimos que la campaña [Romper los roles](#) incorporó a nuevos actores e incrementó la cantidad de compromisos sobre género e inclusión. Por su parte: [Respuesta abierta + Recuperación abierta](#) nos dio esperanza e ideas para atender los retos de la pandemia a través del gobierno abierto.

Conclusión

En 2011, OGP fue la idea adecuada en el momento adecuado. El movimiento generó energía, conectó a personas y promovió innovación a nivel nacional y colaboración a nivel internacional. Tras años de trabajo arduo, el inicio del cambio ya está aquí. Tenemos una [prueba de concepto](#), no de escala.

En mi opinión, nuestra ambición debe ser seguir construyendo sociedades y democracias más sólidas que trabajan por y con la ciudadanía a través del gobierno abierto. El gobierno abierto como concepto sigue siendo tan relevante como cuando me incorporé hace diez años. El gobierno abierto en la lucha contra la corrupción, para fortalecer los servicios públicos, para atender la inclusión y la igualdad, para la lucha contra el cambio climático, para renovar la democracia. Encontramos que el gobierno abierto puede [frenar la pandemia](#). En Ucrania, ya se están incorporando conceptos de gobierno abierto en las primeras fases de planeación hacia la reconstrucción del país.

Crear una diferencia notable a escala es nuestro reto principal para el futuro. En el marco de nuestra [nueva estrategia](#) para los próximos cinco años, veo cuatro vías prometedoras hacia el impacto.

1. Fortalecer, conectar y reconocer a las y los reformadores, invirtiendo en sus capacidades y dándoles apoyo e inspiración;
2. Seguir incorporando a otros poderes, oficinas y niveles de gobierno, especialmente a nivel local, en donde la ciudadanía es más cercana a los gobiernos y en donde la confianza y la realidad pueden mejorar más fácilmente;
3. Mantener una agenda temática amplia que reconozca los diferentes contextos y necesidades. Al mismo tiempo, ser más explícitos en el nivel de ambición y avance esperados en temas de gobierno abierto específicos;
4. Definir y compartir propuestas de valor y ejemplos que sean tan poderosos que el gobierno abierto sea ineludible para las y los políticos.

Si en diez años queremos haber inclinado definitivamente la balanza en favor de la apertura, la inclusión y la participación, es decir, en favor del

gobierno abierto, tendremos que haber crecido nuestra comunidad. Nuestro punto de partida es increíblemente fuerte. En los últimos diez años, creamos una colección impresionante de fortalezas, tácticas, prácticas innovadoras, conexiones y experiencias para convencer a las y los escépticos y atender los grandes retos.