

## Judicialização da política e Sistema Interamericano de Direitos Humanos: uma investigação empírica da atuação das organizações da sociedade civil

José Ricardo Cunha<sup>1</sup>

Rodolfo Noronha<sup>2</sup>

Carolina Alves Vestena<sup>3</sup>

### RESUMO:

O presente artigo traz análises sobre a terceira fase de pesquisa que vem sendo realizada pelo grupo Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade – DHPJS – sobre o sistema de justiça e a atuação de seus agentes no Rio de Janeiro. O foco de observação é a utilização de normas internacionais de direitos humanos pelos tribunais. Nas fases anteriores, juízes e desembargadores foram entrevistados sobre a utilização das normas de direitos humanos em suas decisões, bem como sobre sua formação nessa temática. Nesta etapa, deslocou-se a perspectiva para os demandantes das cortes, especialmente aqueles organizados coletivamente na sociedade civil. Nossa hipótese é a de que as cortes judiciais têm sido provocadas como espaço de disputas, tanto no plano nacional (hipótese que pode ser fundamentada em diversas formulações teóricas) quanto no plano internacional. O fenômeno localizado no plano nacional pode ser pensado em termos de sistemas regionais de Direitos Humanos: o sistema interamericano pode estar se constituindo como etapa “para-judicial” para a efetivação desses direitos. Esta segunda hipótese pode ser construída do ponto de vista teórico e testada do ponto de vista empírico, a fim de averiguar se as organizações não governamentais tem utilizado este sistema como uma arena de lutas sociais. A pesquisa empírica realizada pelo grupo trouxe dados para refletir sobre essa hipótese, além de indicar caminhos a serem explorados. Foram entrevistadas 36 ONGs inscritas na ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - que atuam com a defesa de Direitos Humanos para investigar as formas de atuação destes grupos junto ao Judiciário e ao sistema interamericano. No presente artigo apresentamos potenciais relações da judicialização da política com os sistemas regionais de Direitos

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela UFSC, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (Mestrado e Graduação). [jrcunha@uol.com.br](mailto:jrcunha@uol.com.br)

<sup>2</sup> Mestre e Doutorando em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense, especialista em Gestão de Direitos Humanos pela Universidade Cândido Mendes, especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública pela Universidade Federal Fluminense. [noronhar@gmail.com](mailto:noronhar@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestre pelo Programa de Mestrado Profissional em Poder Judiciário da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Professora substituta da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. [carolvestena@gmail.com](mailto:carolvestena@gmail.com)

Humanos, a partir dos dados encontrados na investigação empírica, que revela a utilização destes mecanismos de controle social pela sociedade civil organizada.

Palavras chaves: Sistema Interamericano de Direitos Humanos, Judicialização da Política, Pesquisa Empírica, Organizações não governamentais.

## **Introdução**

O trabalho apresenta os resultados de pesquisa empírica realizada junto a organizações do terceiro setor a respeito de seu conhecimento e utilização de normas internacionais para a defesa e promoção de direitos humanos. O grupo de estudos “Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade”<sup>4</sup>, vem produzindo análises empíricas, ao longo de sua trajetória, buscando compreender a real utilização das normas de Direitos Humanos pelos agentes do Poder Judiciário brasileiro.

Na primeira e na segunda fase da pesquisa, o olhar foi direcionado às cortes. Juízes e desembargadores foram entrevistados, por meio de questionários estruturados, a fim de levantar informações a respeito do conhecimento e aplicação de normas internacionais de Direitos Humanos por estes agentes. A terceira fase da pesquisa, cujos resultados serão aqui apresentados, buscou investigar como os demandantes e militantes de Direitos Humanos estruturavam-se para a litigância judicial em diversas temáticas. Foram entrevistadas, por meio de seus representantes, 36 organizações não governamentais – ONGs – inscritas na Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – ABONG com sede na cidade do Rio de Janeiro<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> O Grupo *Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade* é vinculado ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O grupo existe desde 2004 e conta com pesquisadores de diversas universidades do Rio de Janeiro, da graduação e da pós-graduação (mestrado e doutorado). Mais informações podem ser encontradas no blog do grupo: <http://humanoejusto.blog.br>.

<sup>5</sup> A presente pesquisa pretende dar continuidade a outras investigações realizadas no âmbito do Grupo de Pesquisa *Direitos Humanos, Poder Judiciário e Sociedade*. Nas fases anteriores, o grupo estudou concepção, formação e atuação em Direitos Humanos de juízes (primeira fase) e desembargadores (segunda fase) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, comarca da capital. Os resultados das duas primeiras fases da pesquisa (realizada no período de 4 anos) já se transformaram em diversos produtos já consolidados e publicados: CUNHA, GARRIDO e SCARPI, 2006; CUNHA, GARRIDO, FERNANDES e NORONHA, 2009; CUNHA, DINIZ, SCARPI e FERNANDES, 2003; CUNHA, DINIZ e GARRIDO, 2005; CUNHA, WERNECK e GARRIDO, 2006; e CUNHA, GARRIDO, NEVES, ANDRADE, BRZEZINSKI, 2008).

A pesquisa foi realizada por meio de questionário semi-estruturado, com perguntas abertas e fechadas, que reproduziam, na medida do possível, questionamentos semelhantes e idênticos às fases anteriores da pesquisa. As perguntas procuraram levantar informações sobre a utilização das normas de direitos humanos, utilização das convenções internacionais e formação e conhecimentos das entidades da sociedade civil nessas áreas. Também houve questões com o objetivo de identificar as impressões sobre o sistema de justiça e sobre a estrutura disponível para a atuação nas cortes.

As ONGs, em sua maioria, foram representadas por seus dirigentes e, em alguns casos, pelo advogado ou especialista técnico em questões dessa ordem. Os dados empíricos encontrados trazem questões relevantes para a discussão dessa problemática da utilização e atuação em Direitos Humanos. Percebe-se que, mesmo que se considerem as cortes como um espaço crescente de litigância e busca por efetivação de direitos, esse ainda é um potencial pouco explorado na prática. Sendo assim, é possível avançar sobre o diagnóstico acerca dos caminhos e instrumentos de defesa dos Direitos Humanos levantados na observação da expansão judicial, seja no âmbito local ou internacional.

Os resultados da pesquisa serão apresentados neste trabalho juntamente com a seguinte idéia: as entidades da sociedade civil, uma vez organizadas para demandar Direitos Humanos nas cortes internacionais, poderiam fomentar uma ampliação no conceito tradicional de judicialização da política, pois teriam nos mecanismos regionais de Direitos Humanos uma espécie de instância – “para-legal” – que poderia ser demandada além dos tribunais locais para a garantia de direitos judicializáveis. Desenvolveremos esse problema em três etapas. A primeira, de cunho teórico, trará o contexto da atual discussão sobre expansão dos tribunais e judicialização das relações sociais; a segunda será centrada na demonstração dos dados coletados na pesquisa e suas análises. Por fim, na terceira parte, desenvolveremos a problematização da ampliação da esfera internacional como espaço de pauta por Direitos Humanos, no sentido de trazer a tona uma perspectiva alternativa para o empoderamento da atuação da sociedade civil organizada.

### ***Judiciário como arena democrática: concretizando Direitos Humanos***

A efetivação de direitos pode ser alcançada por meio das mais diversas instâncias nas sociedades democráticas. Quando se observa o processo de transição democrática nas sociedades latinoamericanas, fruto da superação dos regimes de exceção autoritária, é possível localizar a abertura de espaço para a ação política de indivíduos coletivamente organizados. A ampliação dos meios e mecanismos de ação reflete uma alteração no escopo e na organização desses próprios movimentos. Segundo Gohn (2008), diferentes etapas, ainda que não exatamente delimitadas ou estanques, fizeram parte do desenrolar da história dos movimentos sociais e das entidades da sociedade civil em todo o espaço das Américas pós-ditatoriais. Movimentos que anteriormente organizavam-se na clandestinidade e nas ações de resistência<sup>6</sup>, com o advento dos regimes democráticos, passaram a reconfigurar suas práticas e modalidades de ação. Iniciaram movimentos de diálogo com as instituições nascentes, vendo como estratégica a disputa pela formulação de direitos e políticas públicas a serem prestadas pelo estado. Além disso, não precisavam mais submeter-se ao jugo da repressão generalizada, e podiam pautar suas necessidades – principalmente aquelas relacionadas ao trabalho e às desigualdades sociais – abertamente na esfera pública em construção (GOHN, 2008: 05).

Alguns dos mecanismos institucionais foram a primeira válvula de promoção dessas demandas. Podemos citar as pautas eleitorais, os plebiscitos, ou mesmo a pressão na esfera pública: *advocacy*, mídia, protestos. Essas formas de atuação, que hoje podemos chamar de “tradicionais”, refletiam dois elementos do campo de atuação da política: os parlamentos e representação partidária (dimensão institucional), de um lado; e a mobilização de massa (dimensão social da política), de outro. Sem dúvida que tais vieses da ação política podem ser encontrados em tempos e espaços diversos, especialmente nos dias de hoje.

Nos anos 90, após essa primeira etapa de consolidação expressiva de uma sociedade civil atuante (GOHN, 2008: 06), os caminhos abertos na institucionalidade passaram a receber e a lidar com uma nova configuração das ações sociais coletivas organizadas. Um primeiro movimento, sem dúvida, foi uma alteração substancial na construção das próprias prioridades dos movimentos. Sader, ainda no final dos anos 80, já identificava um processo de deslocamento das pautas tradicionalmente sindicais e operárias para lutas por

---

<sup>6</sup> Não ignoramos, certamente, o papel que tais ações de resistência tiveram para a própria construção do processo de crítica e ruptura com o autoritarismo dos regimes militares que se difundiram por toda a América Latina.

reconhecimento de identidades, etnias, gênero, raça, capacidades físicas (SADER, 1988).

Esses novos movimentos sociais passaram a dar escopo ao surgimento das Organizações Não Governamentais – ONGs – também impulsionadas pelos processos de reforma neoliberal e privatizações do Estado (GOHN, 2004: 08).

Nesse contexto político e social, a sociedade civil nascente passa a ser profundamente protagonista da ação do Estado. Se de um lado o processo de desmantelamento do estado, principalmente nos anos 90 (GOHN, 2004: 10) e sua substituição pela esfera privada significaram maior liberdade de ação pelo mercado, de outro, também assumiram sentido positivo por propiciar um amplo processo de empoderamento da sociedade. É razoável pensar que a partir dos anos 1990 a sociedade civil assumiu protagonismo nunca antes observado na história da política brasileira, passando a atuar na promoção de políticas sociais, e também na fiscalização e distribuição dos recursos institucionais. Esse movimento foi observado com cuidado pela sociologia e ciência política latinoamericana, nos trabalhos de Santos (1996), O'Donnell (1998), Vianna, Burgos (2002) e outros. O conceito de *accountability* foi traduzido e incorporado ao vocabulário da política brasileira para dar conta da obrigação das instituições estatais de prestarem contas e garantir o diálogo com a sociedade civil emergente. Segundo Fragale (2003), o termo *responsividade* pode ser uma boa chave de interpretação desta nova postura institucional, que não se limita aos braços governamentais e alcança o próprio judiciário.

Uma das conseqüências desse movimento foi o processo de questionamento dos limites e deficiências da atuação eminentemente política das entidades sociais, que restringiram seu foco de intervenção na relação com os poderes Executivo e Legislativo prioritariamente. Atualmente, percebe-se um novo deslocamento. O Judiciário, explicitamente a partir da década de 90, passa a ser visto como nova arena política, campo de atuação tão potencialmente relevante e tão legítimo e válido quanto os demais. As explicações para este fenômeno – chamado de “judicialização da política” – variam de acordo com o contexto, embora tanto a visão “clássica” e geral (TATE, VALLINDER, 1995) quanto a focada no contexto brasileiro (VIANNA, 1999) atribuam à expansão da democracia a ocorrência deste fenômeno. Se o processo de abertura política ao longo dos anos 1980

propiciou a consolidação legal de direitos (especialmente a nível constitucional), o efeito mais imediato é o aumento das possibilidades de exigibilidade via Judiciário.

Leituras macrossociais observam dois fenômenos conjuntos como possíveis explicações causais deste processo. São eles a crise do Estado de bem estar social e a emergência da globalização econômica. Segundo esta abordagem, tais processos estruturais produziram impactos profundos na organização do Estado, cujos reflexos se estenderam para além do campo da política, alcançando as estruturas jurídicas de regulação social (FARIA, 1999, CAMPILONGO, 2000; GONÇALVES, 2010 e VESTENA, 2010). No âmbito da soberania, múltiplas ordens passaram a concorrer ampliando a interferência de diferentes fontes normativas, o que fora chamado de “pluralismo transnacional” frente ao direito estatal (SANTOS, 1996 e ARNAUD, 1999). No interior do sistema jurídico, essas influências foram recebidas de forma a incorporar a variação, o que se tornou fundamental frente a normas de caráter técnico, regulamentar ou supranacional em cheque com o direito positivo. Neste contexto, a ampliação das normativas de direito internacional é um dos fenômenos mais impactantes. A estruturação de tribunais regionais de Direitos Humanos no plano internacional com suas diretivas e tratados significa um impacto significativo na transformação do que se entende por atuação jurisdicional.

Somando-se a esses fatores, os limites do Executivo em garantir o cumprimento das políticas públicas constitucionalizadas por meio dos direitos sociais, nos países latinoamericanos e especialmente no caso brasileiro, assumiram características específicas no que concerne às conseqüências de tal problema para a atuação política. Segundo Vianna e Burgos (2002), esse fenômeno se consolida com a promulgação da Constituição federal de 1988, auge da abertura democrática, e responsável pela materialização das demandas provindas de um processo de intensa mobilização popular<sup>7</sup>.

A Constituição estabeleceu uma série de direitos individuais e sociais. Provocou o que Santos (1996) chamou de “choque de direitos”, ou seja, trouxe em um só momento um conjunto de prestações sociais e subjetivas que deveriam ser garantidas pelo Estado, mas que cujas estruturas não possuem capacidade para lidar com déficits de proporção tão alta como os existentes. De toda forma, esse marco de promoção de direitos foi um dos aportes

---

<sup>7</sup> Embora não se tenha seguido por todos os caminhos então desejados; o controle externo do Judiciário, por exemplo, somente voltou à pauta de debates anos mais tarde. Essa reforma foi complementada pela Emenda 45 de 2002, que aprofundou essas características de “guardião das promessas”.

para a confirmação do que se convencionou chamar de “juridificação” de diversos setores da vida social<sup>8</sup>.

A carta constitucional de 1988 trouxe reformulações em relação ao Poder Judiciário a fim de moldá-lo enquanto espaço dedicado à concretização e à garantia de direitos. O Judiciário assume um duplo papel: tem a tarefa de reparar e reconstituir direitos violados e, também, a de suprir a lacuna deixada pelos demais poderes do estado no que tange à efetivação desses direitos. Se no início da abertura o constituinte definiu os “títulos” que seriam elevados ao grau de direitos fundamentais, também deu poder ao Judiciário para definir os conteúdos desses títulos e torná-los efetivos.

Sendo assim, um tema que passa a ser essencial é a possibilidade de ampliação das formas de representação funcional da população por meio das instituições judiciais, *resultado que pode ser atribuído à conquista de movimentos históricos por ampliação do acesso à justiça para grupos tradicionalmente deixados à margem da proteção judicial de seus direitos* (VESTENA, 2010: 13). Muitos estudos vêm se dedicando ao estudo das chamadas *class actions* e de outras formas de participação nas esferas judiciais, por se tratarem de mecanismos de intervenção dos grupos de interesse no interior do Judiciário<sup>9</sup>.

As formas de intervenção social frente ao judiciário ampliam a noção de representação, pois, a partir de agentes legitimados judicialmente para intervir, busca-se a efetivação dos direitos coletivos, de forma não limitada a representação tradicional do parlamento. O Poder judiciário, *a despeito de sua reatividade característica, passa a ser observado como um sujeito: um ente ativo, protagonista, com papel social bem determinado, cuja tarefa central é a atuação auto-responsabilizada para a realização de direitos sociais e promoção de Direitos Humanos* (VESTENA, 2010).

Assim, o “terceiro Poder” tem sido visto como arena adicional no debate político. Há intensa discussão sobre as características negativas ou positivas desse processo para a democracia, e em conseqüência, se a legislação atual deve limitar, garantir ou ampliar os poderes do juiz. Uma rápida investigação em um site de busca<sup>10</sup> indica algumas das

---

<sup>8</sup> O conceito de “juridificação” das relações sociais e jurídicas vem sendo estudado há bastante tempo por todas as ciências sociais. Destacam-se estudos na área da ciência política, da sociologia e do direito que buscaram compreender a transferência da subjetividade e da política para a institucionalidade da forma jurídica. Duas sistematizações desse contexto podem ser encontradas em NORONHA, 2009 e VESTENA, 2010.

<sup>9</sup> Sobre as *class actions* ver os estudos de VIANNA e BURGOS (2002), sobre a utilização de *Amici Curia* ver MEDINA (2010) e sobre as Audiências Públicas Jurisdicionais no Supremo Tribunal Federal ver VESTENA (2010).

<sup>10</sup> Google, em 23 de agosto de 2009.

principais ocorrências da expressão “ativismo judicial” no território da internet: digitando-se a expressão, surgiram as seguintes opções de busca: “ativismo judicial” (43.100 ocorrências); “ativismo judicial e democracia” (26.800 ocorrências); “ativismo judicial e stf” (41.900 ocorrências); “ativismo judiciário” (36.700 resultados); “ativismo judicial é” (54.100 ocorrências); “ativismo judicial conceito” (37.700 resultados); “ativismo judicial não é bom para a democracia” (8.280 ocorrências); “ativismo judicial e fetichismo constitucional” (761 resultados) e “ativismo judicial eleitoral” (15.500 resultados). Por um lado, esses resultados demonstram que o tema está na pauta do dia (somados, os resultados chegam a 264.841 ocorrências); de outro, denotam a variedade de abordagens possíveis sobre o fenômeno, algumas frontalmente contrárias, outras vestidas com uma roupagem mais analítica, abertas a considerar aspectos vantajosos no processo.

O fato é que o fenômeno da expansão judicial é uma realidade. O Judiciário assim age; primeiro, por que a legislação que o orienta permite; segundo, por que o agente judicial deseja e, terceiro, por que ele é provocado por atores a ele externos (KOERNER; MACIEL, 2002: 115). Para além de discutir se este fenômeno é consequência ou prejuízo à democracia, é necessário avaliarmos seus efeitos concretos. A tarefa de identificar o Judiciário como uma arena de debates não apenas jurídicos, mas também políticos, foi realizada; agora, cumpre investigar suas potencialidades.

Uma crítica comum feita ao Judiciário diz respeito a um suposto déficit democrático, especialmente quando comparado com os demais poderes majoritariamente soberanos e eleitos do estado. Esta crítica fundamenta-se especialmente sob três pontos de análise: em relação ao ingresso na magistratura, em relação ao controle dos atos e em relação ao conteúdo das decisões judiciais<sup>11</sup>. Sobre o ingresso na magistratura, a crítica é a de que os representantes do Poder Judiciário não são eleitos pela população, como nos demais poderes; o ingresso se dá por concurso público, critério essencialmente técnico em que pesam o conhecimento e o preparo do candidato. A essa crítica são levantadas inúmeras questões, como a necessidade de se privilegiar a técnica e se garantir o conhecimento jurídico acerca do que se julga. Soma-se ainda o questionamento aos próprios exemplos de democracia via eleição de representantes: no Legislativo e no Executivo, o fato de as

---

<sup>11</sup> Estas são apenas algumas das críticas mais comuns, não temos aqui nenhuma intenção de esgotá-las, afinal não são o objeto do presente trabalho; mas é necessário inseri-las no debate, para tornar possível analisar as diferentes possibilidades.

decisões dos representantes ficarem sujeitas ao processo político – e, portanto, a critérios que exigem a negociação com os representados – é vista como normal e salutar, faz parte do processo político. Já no Judiciário essas relações são vistas muitas vezes como portadoras de risco à integridade e à legitimidade das decisões: é possível imaginar alguma margem de negociação, conduzida pelo juiz, entre as partes da contenda; está em curso um processo de incorporação de meios autocompositivos de administração de conflitos; entretanto, essa margem é muito mais limitada que nos demais poderes<sup>12</sup>.

Um exemplo do problema da representação no Judiciário são as discussões acerca dos métodos de entrada diferentes do concurso público, como o “quinto constitucional”<sup>13</sup> e a indicação, pelo Presidente da República (chefe do Executivo em âmbito federal) de Ministros do Supremo Tribunal Federal; a crítica reside na potencial dependência ou “prestação de contas” à instituição que levou o membro do Judiciário àquela posição.

O segundo tipo de crítica diz respeito ao controle externo do Judiciário. Essa questão surgiu com muita força nos debates constituintes, e continuou após a promulgação da Constituição de 88; apenas com a Emenda 45, a questão foi amenizada, com a criação de órgãos que, se não chegam a representar um mecanismo de controle do Judiciário pela sociedade, contêm entre seus membros uma parcela indicada de fora do Judiciário. Podemos destacar o CNJ – Conselho Nacional de Justiça –, criado pela referida Emenda Constitucional<sup>14</sup>. O CNJ tem como missão o controle administrativo e financeiro do Judiciário e, em última análise, define seu desenho institucional. Assim, talvez seja correto afirmar que o CNJ é hoje o vértice institucional do ponto de vista administrativo, enquanto que o STF (Supremo Tribunal Federal) é o vértice jurisdicional, o órgão que dá a última palavra em

---

<sup>12</sup> Sobre a ampliação de modelos alternativos de resolução e autocomposição de conflitos, bem como de práticas inovadoras extrajudiciais ver em: NORONHA, 2010, VESTENA, 2009 e 2010, SANTOS, 1996, ARNAUD, 1999, entre outros.

<sup>13</sup> Dispositivo constitucional que garante o preenchimento de um quinto de cada órgão colegiado judicial por profissional indicado por órgão de representação de classe dos advogados (OAB – Ordem dos Advogados do Brasil) e Ministério Público, alternadamente.

<sup>14</sup> O art. 103-B da Constituição federal, reformado pela Emenda 45, fala sobre a composição do Conselho: são 9 membros indicados pelo Judiciário (o Supremo Tribunal Federal indica 3, o Superior Tribunal de Justiça indica 3, o Tribunal Superior do Trabalho indica 3), 2 indicados pelo Executivo (Procuradoria-Geral da República), 2 indicados pelo Legislativo (1 pela Câmara dos Deputados, 1 pelo Senado) e 2 pela sociedade civil (através do Conselho Federal da OAB); resumindo, 9 indicados pelo Judiciário, 2 pelo Executivo, 2 pelo Legislativo e 2 pela sociedade civil.

termos de decisão judicial e Constituição federal<sup>15</sup>. Como já dito, os representantes deste órgão são escolhidos pelo chefe do Executivo federal, escolha homologada pelo Senado; a única participação da sociedade civil, em termos de *ingresso* de membros do Judiciário, está limitada ao órgão que define o poder administrativamente.

Vejamos agora a terceira crítica, campo na qual desejamos atuar no presente artigo. O Judiciário possui o monopólio da resolução de casos concretos, atividade que realiza por meio da escolha da norma a ser aplicada dentro de um quadro geral de normas para determinação da aplicação. Essa escolha entre regras a serem aplicadas em um caso concreto é guiada pelo conhecimento técnico, mas também por concepções não-jurídicas. Dentre um quadro de possibilidades que o juiz possui à sua frente, cabíveis juridicamente a um determinado caso, ele possui mais de uma opção “correta”. Portanto, deverá escolher a alternativa adequada a cada. Essa escolha será determinada não somente por seu conhecimento jurídico, mas também por sua concepção valorativa. Para saber se as normas internacionais de Direitos Humanos são utilizadas nas decisões judiciais, precisamos saber se os aplicadores do direito – juízes e desembargadores – conhecem e se mostram sensíveis a essas demandas.

Nas duas primeiras fases da pesquisa, observou-se sobre o primeiro elemento de definição entre uma regra ou outra (CUNHA; DINIZ; GARRIDO, 2005): a formação de juízes e desembargadores em Direitos Humanos. Agora, nesta terceira fase da pesquisa, busca-se saber se outro espaço – o de escolha não pelo *background* do juiz, mas por agentes externos – está sendo preenchido por organizações militantes de Direitos Humanos. Assim, será possível verificar se o espaço de litigância por Direitos Humanos, através das Cortes Internacionais, tem sido ocupado por esses agentes, e assim, se essas decisões têm sido informadas por quem atua diretamente nos contextos analisados – dito de outra forma, se o Judiciário tem sido provocado a utilizar essas normativas internacionais por quem atua na área. A possibilidade que se explora aqui é, do ponto de vista do Judiciário, a de democracia pelo contato com organizações de Direitos Humanos; e do ponto de vista das organizações citadas, a utilização do Judiciário como arena alternativa de luta. Uma vez que se identifica no Judiciário um espaço importante para a concretização de direitos, pretende-se saber se

---

<sup>15</sup> Um debate sobre a proximidade entre gestão e jurisdição é travado em NORONHA, 2009; a análise de novas arquiteturas judiciais nos faz pensar que estes dois elementos não estão tão separados como costumamos pensar, o que pode levar a conflitos entre CNJ e STF.

este espaço pode ser pensado como arena utilizada por grupos e movimentos sociais militantes de Direitos Humanos.

### ***Organizações de Direitos Humanos e o Judiciário: uma visada empírica***

Apresentaremos os resultados da pesquisa conduzida junto às entidades da sociedade civil organizada durante o ano de 2008. Foram entrevistados representantes de 36 (trinta e seis) ONGs filiadas à ABONG com sede na cidade do Rio de Janeiro. Foi preparado questionário estruturado com perguntas a partir dos seguintes eixos:

- a. Grau de utilização de normas internacionais por estas entidades ao demandar no Judiciário;
- b. Conhecimento de seus representantes acerca de normas de direitos humanos;
- c. Percepções sobre o processo de litigância no Judiciário como espaço de luta política.

Neste artigo, daremos destaque às perguntas a respeito da utilização de normativas do sistema interamericano e às análises retiradas destes dados empíricos. O que nos interessa saber aqui é: As ONGs de Direitos Humanos utilizam o sistema interamericano e as normas internacionais? Este é um espaço político por elas exercido? Em que dimensão e em quais temas?

As perguntas incluíram as seguintes normativas de Direitos Humanos do sistema interamericano:

- a. *Pacto internacional dos direitos civis e políticos;*
- b. *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais;*
- c. *Convenção americana de Direitos Humanos;*
- d. *Protocolo de San Salvador;*
- e. *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial;*

- f. *Convenção para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (OEA);*
- g. *Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência;*
- h. *Convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU);*
- i. *Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (ONU);*
- j. *Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura e a Convenção sobre os direitos da criança.*

Durante as entrevistas, as ONGs foram agrupadas conforme tema de trabalho prioritário. Foram 19 os temas de trabalho ou “bandeiras” identificadas na atuação das organizações investigadas, assim resumidas<sup>16</sup>: a. Combate à fome e miséria (10 organizações); b. Luta pela moradia digna (8); c. Direitos das mulheres (18); d. Direitos da pessoa idosa (4); e. Educação (27); f. Questões agrárias (luta pela terra – 9); g. Orientação sexual (18); h. Combate à tortura (8); i. Direitos da criança e do adolescente (17); j. Direitos de pessoas portadoras de deficiência física (6); k. Direitos do preso (4); l. Questões étnicas, religiosas e raciais (14); m. Direito à saúde (18); n. Formação e capacitação em cidadania e temas correlatos (2); o. Meio ambiente (3); p. Juventude (2); q. Geração de trabalho e renda (3); r. Combate à violência (4); s. Outros (7), totalizando 182 ocorrências.

Perceba-se que este número é superior ao número de organizações, pois considerou-se que cada instituição pode manter mais de um tipo de atuação sobre mais de um tema. Portanto, uma organização pode inclusive manter diferentes posturas e formas de atuação em relação a temas variados em seu interior. Esta divisão nos permitiu isolar essas atitudes para melhor analisá-las.

---

<sup>16</sup> O esforço aqui foi o de resumir para possibilitar uma abordagem analítica. Apesar de amplos, estes “temas” não encerram a atuação das organizações – que inclusive por vezes viam-se em mais de uma categoria – mas apenas nos possibilitam lançar um olhar analítico que possibilite o cruzamento entre os temas de atuação e as normas internacionais.

**Terceiro Setor e judicialização da política e sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil: Investigação empírica a partir de militantes**

DOI 10.12957/dep.2011.2081

Importante notar que os instrumentos internacionais também podem ser agrupados por temas – alguns mais gerais, outros mais específicos. Relacionando as normas pelos temas acima resumidos, podemos chegar à seguinte categorização<sup>17</sup>, exposta no Quadro 1:

Quadro 1: Tema de atuação por normas internacionais.

Categoria	Normas Internacionais aplicáveis	Tema de atuação (ONG)	Ocorrência de ONGs	TOTAL DE OCORRÊNCIAS
Direitos civis e políticos	Pacto internacional dos direitos civis e políticos	Combate à violência	4	40
	Convenção americana de direitos humanos	Direitos do preso	4	
	Protocolo de San Salvador	Formação e capacitação em cidadania e temas correlatos	2	
	Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (ONU)	Combate à tortura	8	
	Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura	Orientação sexual	18	
		Direitos da pessoa idosa	4	
Direitos sociais e econômicos	Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais	Combate à fome e miséria	10	78
		Luta pela moradia digna	8	
		Questões agrárias (luta pela terra)	9	
		Direito à saúde	18	
		Educação	27	
		Meio ambiente	3	
		Geração de trabalho e renda	3	
Sujeito de direitos - Negro	Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial	Questões étnicas, religiosas e raciais	14	14
Sujeito de direitos - Mulher	Convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU)	Direitos das mulheres	18	18
	Convenção para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (OEA)			

<sup>17</sup> É claro que essa categorização é também analítica; esses temas não estão de maneira alguma dissociados. Optou-se por separar, por exemplo, a atuação por direitos/grupos específicos da atuação por direitos gerais apenas para identificar com maior cuidado as formas de atuação frente às normas internacionais.

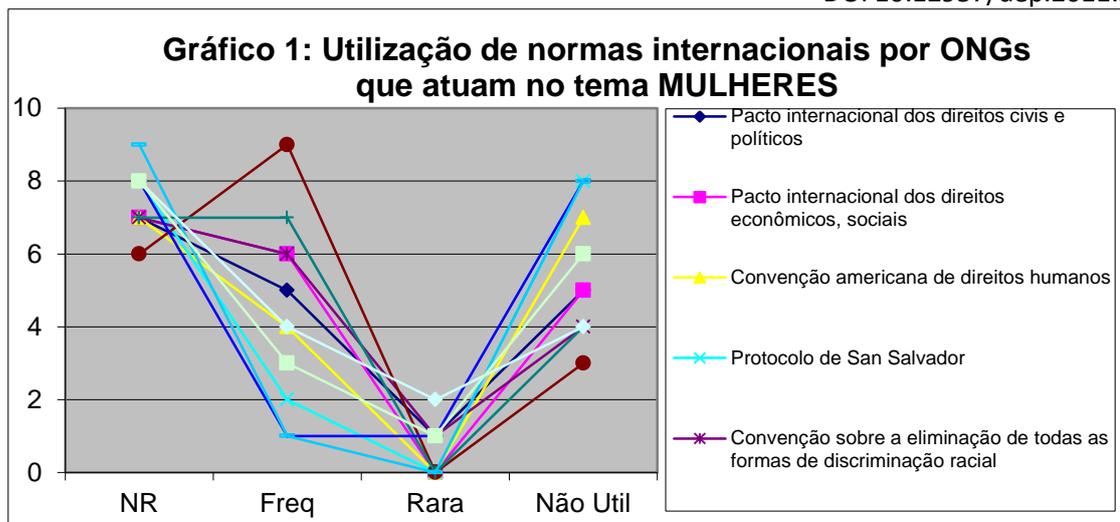
Sujeito de direitos - Criança e adolescente	Convenção sobre os direitos da criança	Direitos da criança e do adolescente	17	19
		Juventude	2	
Sujeito de direitos - Pessoa portadora de deficiência	Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência	Direitos de pessoas portadoras de deficiência física	6	6

Este quadro soma 175 ocorrências, pois exclui a categoria “Outros” (com 7 ocorrências). Cada um desses 19 temas nos permitiu gerar uma tabela, avaliando a utilização (ou não) da normativa internacional pela organização. Para focar nossa análise, utilizaremos apenas algumas dessas tabelas, o que nos permitirá produzir uma síntese analítica destes dados, ou seja, destacamos apenas as tabelas que trouxeram resultados relevantes; os dados mais repetitivos serão oportunamente resumidos. A seguir, as análises das tabelas e gráficos gerados por temas de atuação:

### Gênero

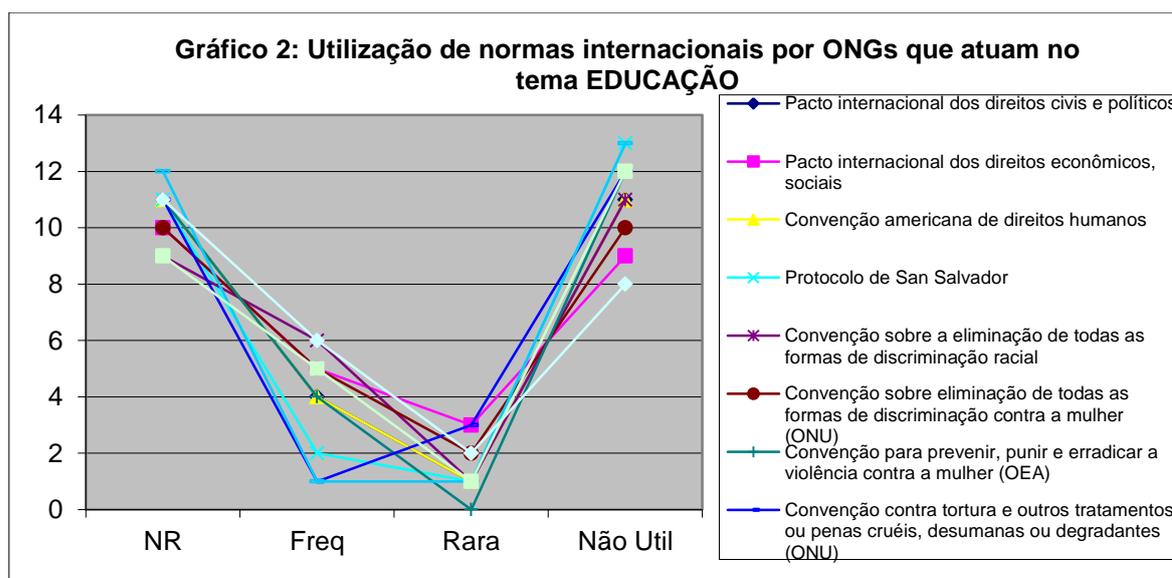
Este eixo lida com organizações que atuam com um grupo específico, sujeito de direitos, cujo tema possui norma internacional específica, direcionada à especificidade dessa pauta. É de se esperar que, além dos instrumentos específicos, encontre-se a mobilização de outras normativas, transversais a ele. Quanto à utilização geral, foram 82 não respostas (41,41%), 62 respostas negativas (não utilização, 31,31%), 48 respostas sinalizando a utilização frequente (24,24%) e 6 sinalizando a utilização rara (3,03%), o que soma 27,27% de utilização (54 ocorrências).

Apesar da incidência de não respostas, pode-se perceber uma divisão mais clara entre a intensa utilização e a não utilização. Ou seja, os grupos que atuam neste tema oscilam entre duas posições, ou utilizam com frequência essas normas, ou optam por outras estratégias; não há muito espaço para “meio termo”. O Gráfico 1 procura mostrar o quadro geral desmembrado por normas:



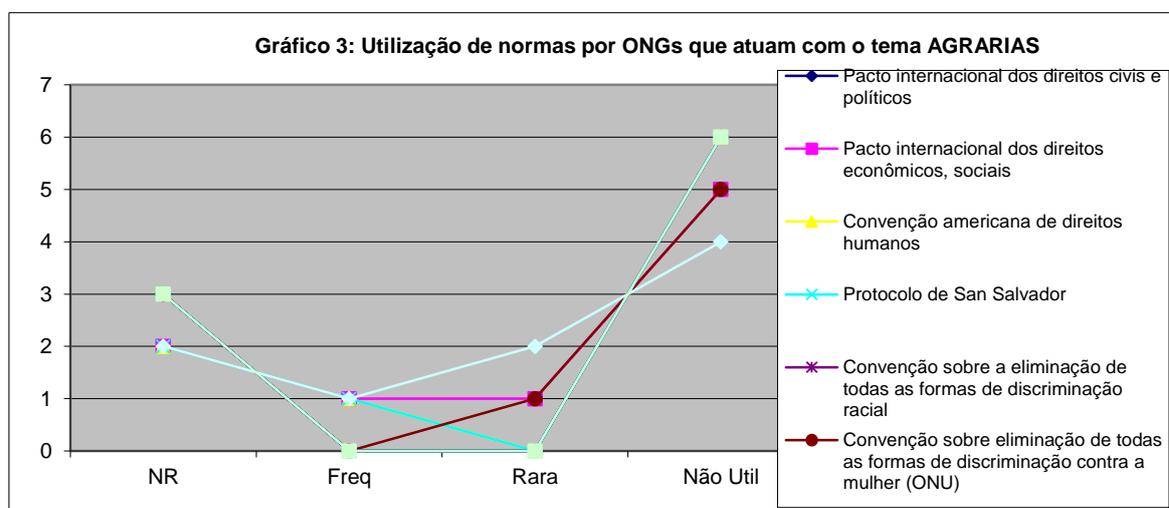
### Educação

Este é um tema transversal, que atravessa grupos específicos e gerais. Tanto que este tema surgiu na maior parte das organizações investigadas. Foi o tema mais freqüente. Em termos de utilização geral, 41,08% apontaram não utilizar; 5,39% apontaram utilizar raramente, enquanto que 14,48% assinalaram utilizar freqüentemente (o que somou 19,87%). O tema ainda alcançou 39,06% de não respostas, conforme o Gráfico 2:



### Questões agrárias

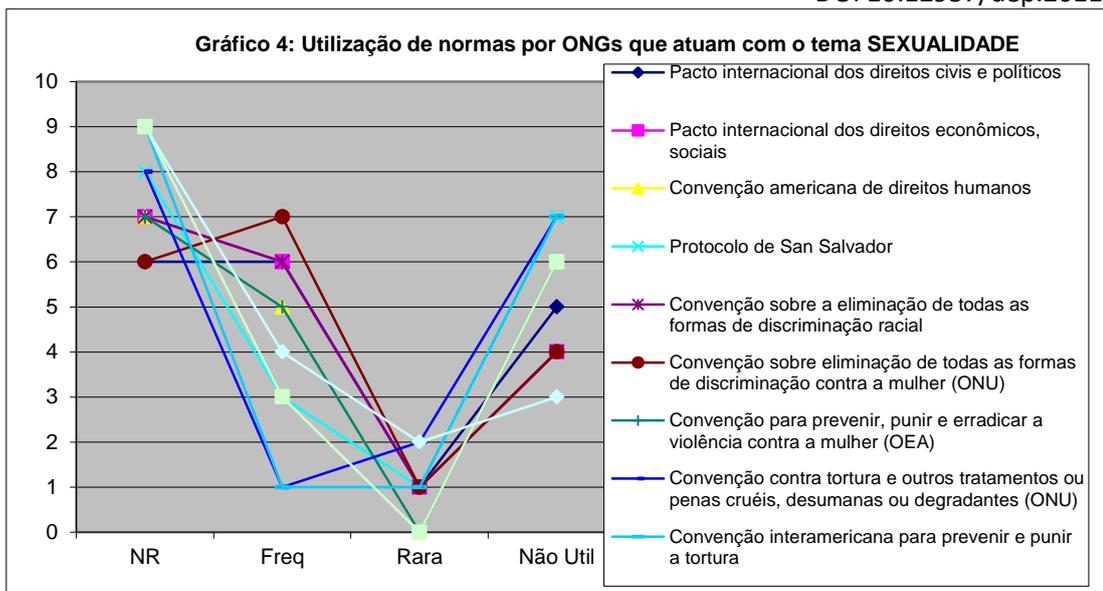
Em seguida, as organizações que lidam com o tema questões agrárias. Este tema apareceu 9 vezes. A distribuição (embora a dimensão seja bem menor) foi semelhante ao tema educação: concentração “nas pontas” (não resposta e não utilização) e poucas ocorrências “no meio” da curva (utilização). No total, foram 29,29% das ocorrências não respondidas, que somadas às 62,63% de respostas “não utiliza”, chegam a 91,92% de respostas não indicando a utilização das normas, conforme o Gráfico 3:



## Sexualidade

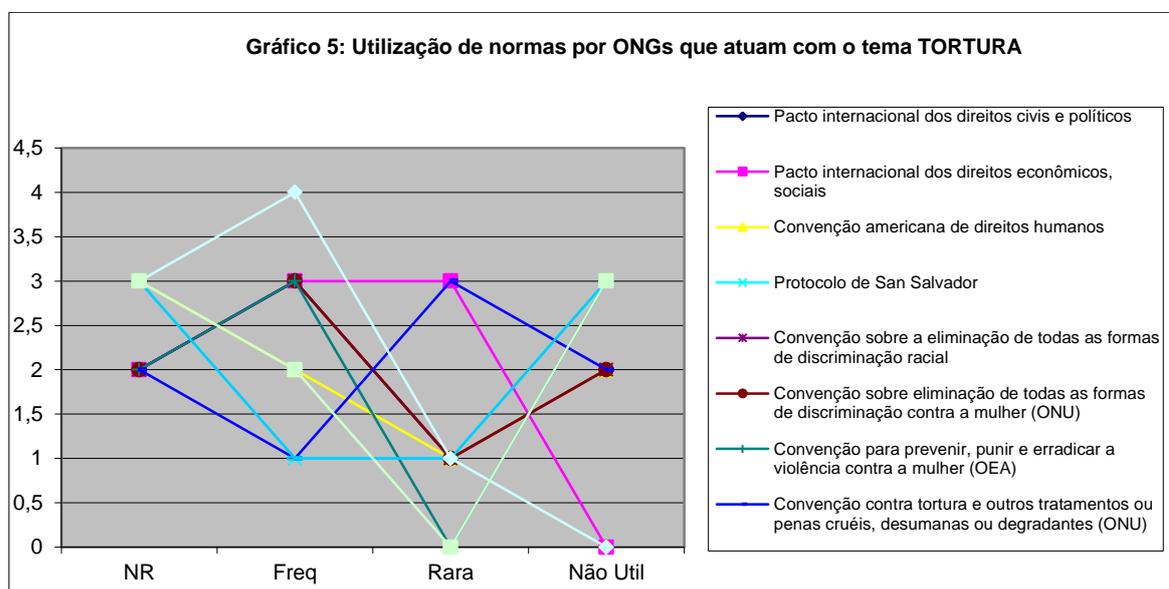
O tema “sexualidade” surgiu 18 vezes, o segundo mais alto (depois de “educação”, com 27 ocorrências, e junto a “gênero” e “saúde”, também com 18). Os resultados tiveram uma distribuição um pouco mais homogênea que a maior parte das demais: concentraram-se nas opções “não respondeu”, “freqüentemente” e “não utiliza”.

Quanto ao resultado geral, o índice de não respostas chegou a 41,71%, enquanto que 29,65% indicaram não utilizar, índice maior que os 23,61% que marcaram a utilização freqüente, e 5,03% que indicaram utilizar raramente, conforme o Gráfico 4:



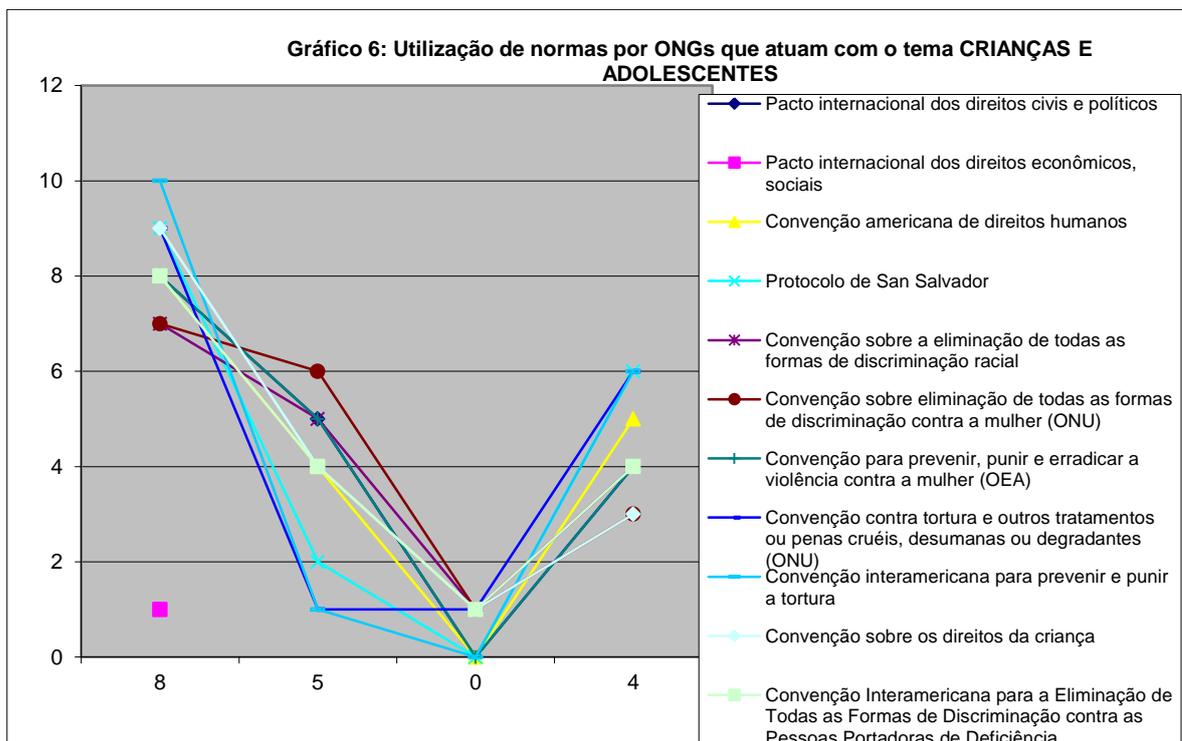
### Tortura

As organizações que afirmaram trabalhar com a temática da “tortura” eram apenas 8, número inferior às mais lembradas. Mas das temáticas até o momento, foi a que, em termos de resultado geral (todas as ocorrências somadas), apresentou maior índice de marcações de utilização freqüente: 29,55%, superior ao índice de não utilização (25%). Só não foi maior que a taxa de não resposta: 30,68%. Estes dados são apresentados no Gráfico 5:



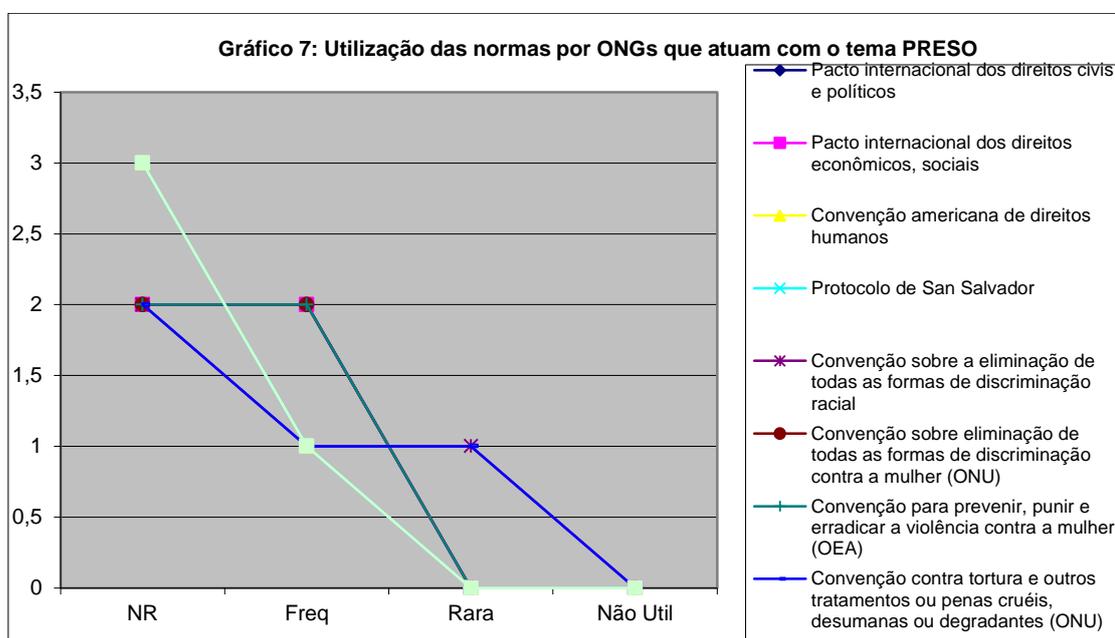
## Crianças e Adolescentes

Esperava-se que a *Convenção sobre os direitos da criança* apresentasse o maior índice de utilização em relação às demais. Observou-se o seguinte: o índice de não respostas chegou a 52,94%; 17,65% indicaram não utilizar a norma; a utilização rara ou freqüente obteve taxa total de 29,41% de respostas, sendo 23,53% de marcações em “frequentemente” e 5,88% em “raramente”. Em termos de utilização geral, os resultados se concentraram nas não respostas: 48,67%. No total, foram 26,20% de respostas “não utiliza”, 22,46% de utilização freqüente e 2,67% de utilização rara (a utilização somou 25,13%), conforme o Gráfico 6:



## Preso

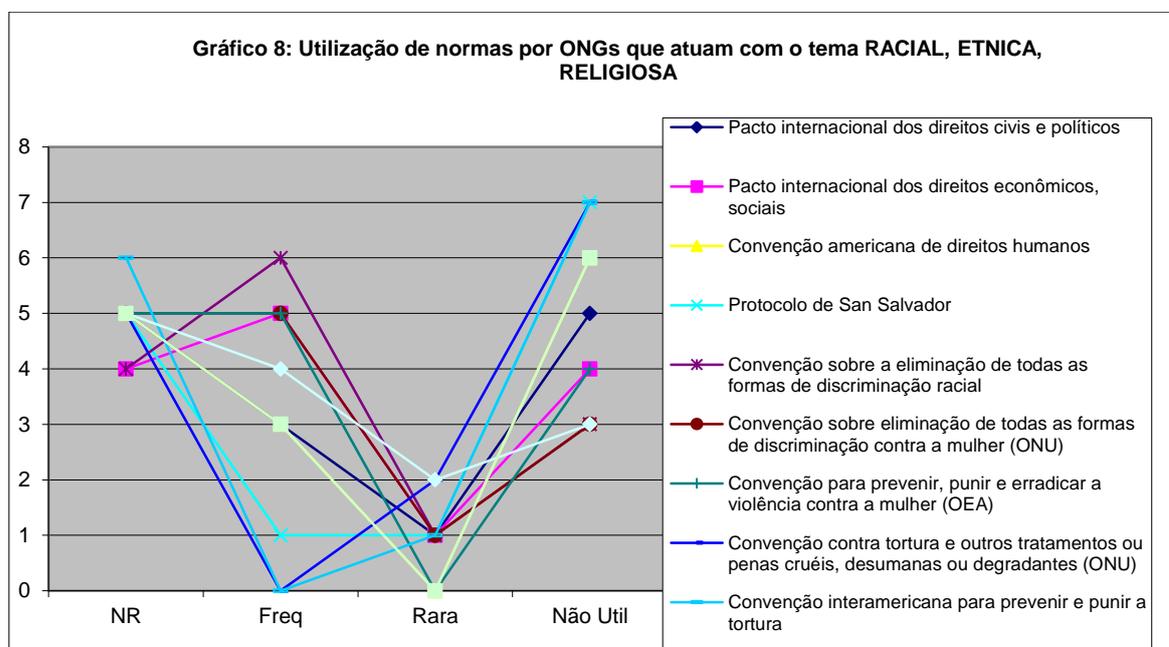
É razoável pensar que o tema “preso” (referência clara ao sistema prisional) está relacionado tanto com direitos civis e políticos quanto sociais. Entretanto, inobstante essa presumida variedade, este tema surgiu apenas 4 vezes. No resultado geral, nenhuma das normas recebeu a marcação “não utiliza”; a taxa de não resposta foi de 61,36%; foram poucas as ocorrências de utilização rara; e em relação à utilização frequente, chegou-se a 34,09%. O Gráfico 7 mostra esses resultados gerais:



### Questão Racial, Étnica, Religiosa

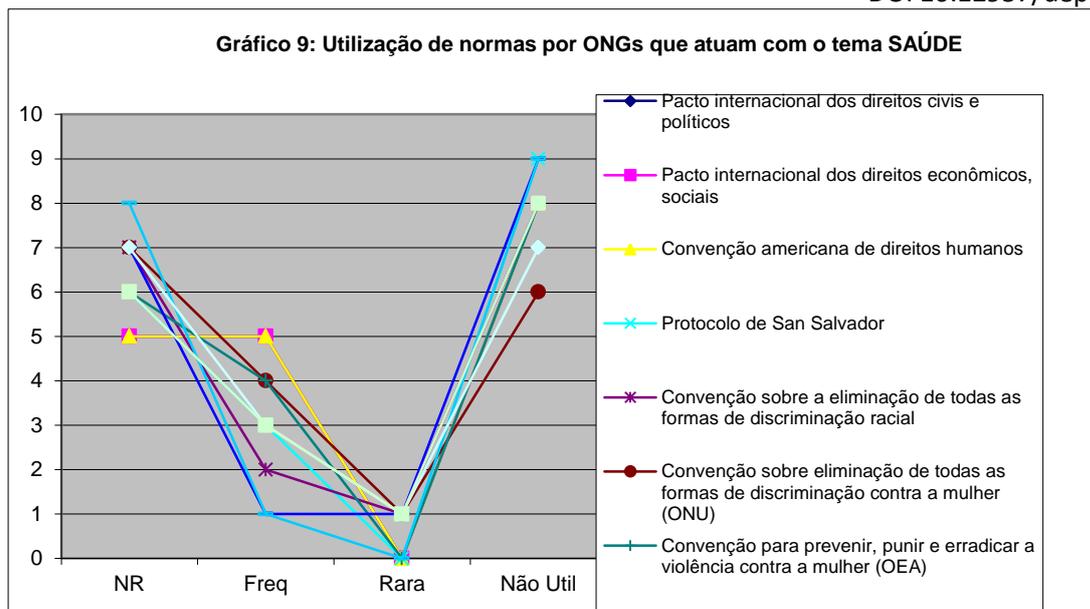
Este tema possui um número maior de ocorrências (14, o sexto tema com mais ocorrências), o que permite uma distribuição mais heterogênea. Em termos de resultados gerais, a taxa de não resposta e a taxa de respostas “não utiliza” chegou a índices semelhantes: 35,07% para o primeiro, 35,71% para o segundo. A taxa de utilização rara foi baixa (6,49%), enquanto que a taxa de utilização freqüente não foi das menores: 22,73%. Em termos gerais, o tema articula pouco as normas estudadas, mas quando as articula, o faz

mais com freqüência que raramente. Ou seja, quando inclui entre suas atividades a utilização de normas, essa se dá mais sistematicamente que esporadicamente, embora a utilização seja baixa, conforme o Gráfico 8:



## Saúde

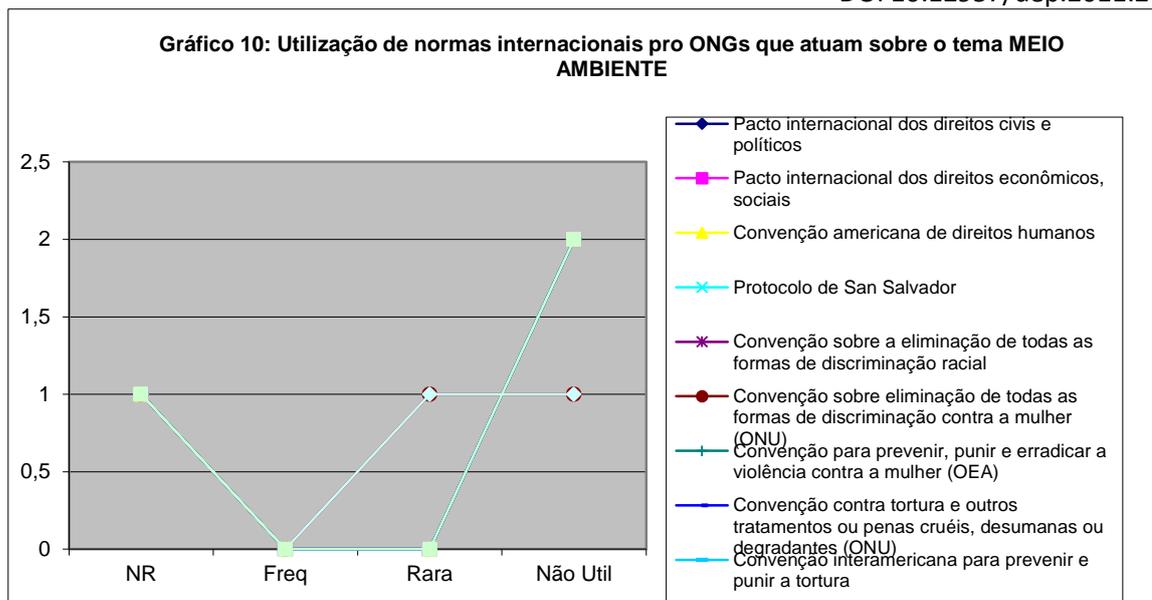
O tema “saúde” foi um dos mais presentes: apareceu por 18 vezes dentre as linhas de atuação das ONGs entrevistadas. É de se esperar uma relação mais estreita com as normas que tratam de direitos sociais que de direitos civis e políticos; quanto às normas relacionadas a direitos de grupos (ou para grupos) específicos, também é de se esperar uma incidência relevante. Em termos de resultados gerais, a distribuição é um pouco mais homogênea que a maior parte das demais temáticas, mas ainda assim, a incidência de utilização freqüente não é significativa (18,18%). A utilização rara encontrou resultado ainda menor: 2,53%. A taxa de não resposta foi de 34,85%, e de não utilização, 44,44%. Esses dados podem ser conferidos no Gráfico 9:



## Meio Ambiente

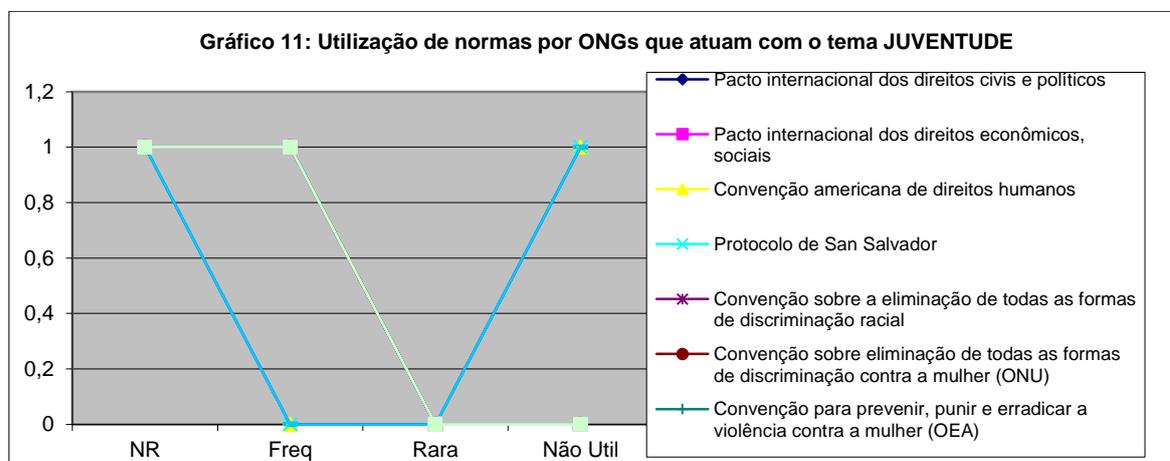
Este tema possui relação direta com a idéia de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, consagrado como direito exatamente no *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais*. Além da relação estreita com a idéia de Direitos Humanos, é perceptível um aumento de atenções, em geral, relacionadas ao meio ambiente. Apesar disso, apenas três organizações afirmaram trabalhar com este tema. Entretanto, dos representantes de ONGs entrevistados, nenhum afirmou utilizar o *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais*. Esta norma obteve resultados semelhantes á maior parte das demais: uma não resposta, duas afirmações “não utiliza”.

Apenas a *Convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU)* e a *Convenção sobre os direitos da criança* obtiveram uma marcação “utiliza raramente”: 33,33% (uma marcação). Também obtiveram uma não resposta e uma marcação “não utiliza”. Não houve marcações na opção “frequentemente”; em termos gerais, foram 33,33% de não respostas, 6,06% de indicações de utilização rara e 60,61% de respostas “não utiliza”. O Gráfico 10 mostra os resultados gerais:



### Juventude

Como indicado anteriormente, algumas organizações afirmaram atuar com direitos da criança e do adolescente, o que poderia envolver as dimensões promoção, prevenção de lesão a direitos e/ou reparação de lesão. Outras organizações apontaram trabalhar com o tema “juventude”, indicando um viés de promoção. Apenas duas organizações apontaram esta temática. Não houve marcações “utiliza raramente”; apenas metade das respostas foram dadas (50% de não respostas), sendo que foram 18,18% de respostas “não utiliza”. O restante (31,82%) foram marcações de utilização freqüente, conforme o Gráfico 11:



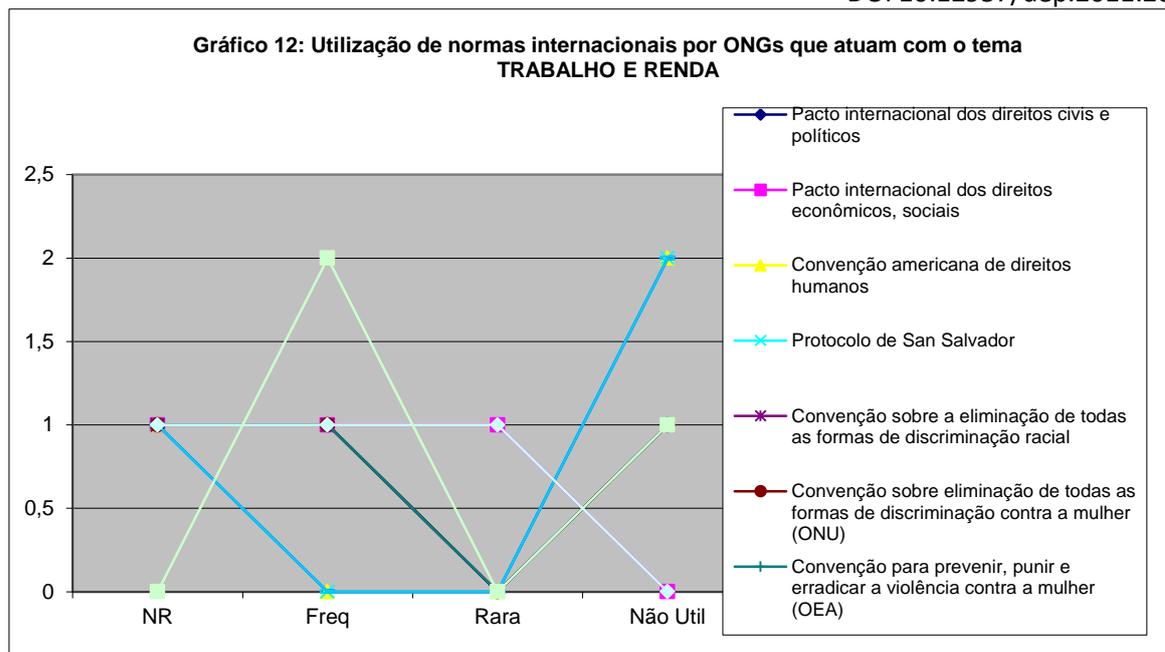
Nas ocasiões em que esta marcação (“frequentemente”) apareceu, veio combinada com uma não resposta. Este é o caso do *Pacto internacional dos direitos civis e políticos*, do *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais*, da *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial*, da *Convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU)*, da *Convenção para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (OEA)*, da *Convenção sobre os direitos da criança* e da *Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência*.

Outras normas não tiveram marcações indicando utilização. É o caso da *Convenção americana de direitos humanos*, do *Protocolo de San Salvador*, da *Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (ONU)* e da *Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura*, que tiveram uma não resposta e uma resposta “não utiliza” cada.

## **Trabalho e Renda**

Seguindo a mesma linha da temática anterior, o eixo “trabalho e renda” indica uma atuação voltada menos para um conteúdo específico (grupos vulneráveis ou conjuntos de direitos) e uma forma de atuação voltada para a reparação de lesões (idéia que se associa com a judicialização e utilização de normas internacionais), mais para títulos gerais e uma atuação associada à promoção de direitos. Apenas 3 organizações apontaram este como um eixo de trabalho.

Em termos gerais, algum tipo de utilização foi marcado em 30,30% das vezes, mesma taxa de não resposta, sendo que em 24,24% dos casos a utilização foi marcada como frequente, enquanto que, em 6,06%, foi marcada como rara. O índice de respostas “não utiliza” foi de 39,39%. Ou seja, utiliza pouco, mas essa utilização é mais freqüente que rara – o que de certa forma vai de encontro à idéia de que trabalhar com esse tema significa trabalhar exclusivamente com a promoção de direitos, ou ainda, que trabalhar com promoção de direitos significa não judicializar questões. Estas informações são apresentadas no Gráfico 12:



A maior taxa de utilização freqüente foi da *Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência*, com 66,67% de marcações neste sentido, e 33,33% de respostas “não utiliza”. O *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais* e a *Convenção sobre os direitos da criança* apresentaram dados semelhantes: os mesmos 66,67% de utilização genérica, mas apenas 33,33% de utilização freqüente (possuindo ainda o mesmo índice de não respostas).

Algumas normas não receberam indicações de utilização, apresentando 66,67% de respostas “não utiliza”, e 33,33% de não respostas. São elas: *Convenção americana de direitos humanos*, *Protocolo de San Salvador*, *Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (ONU)* e *Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura*. As demais apresentaram os mesmos resultados: apenas uma marcação de utilização (freqüente), uma não resposta e uma resposta “não utiliza”.

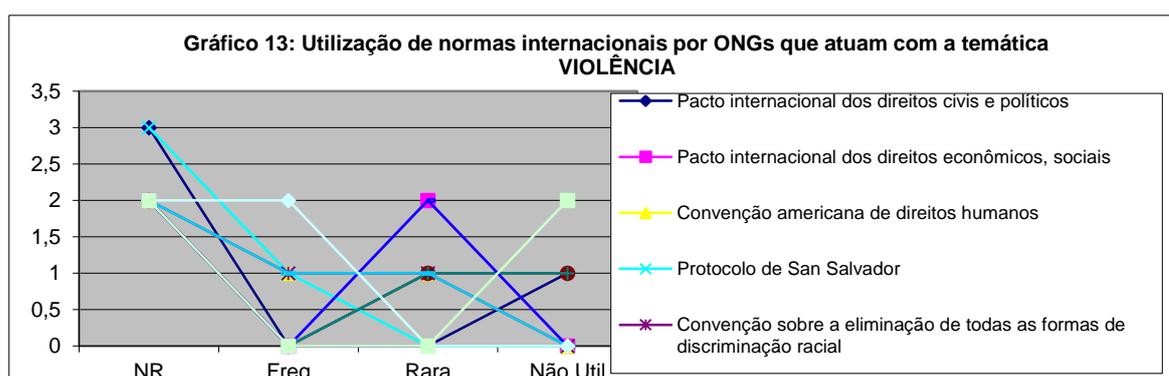
## Violência

Algumas organizações indicaram atuar explicitamente com o tema da violência. Foi o caso de 4 organizações. Este eixo pode indicar tanto a atuação com a promoção de políticas públicas que contenham a violência em termos gerais, quanto a intervenção junto a casos já ocorridos. De uma maneira ou de outra, é razoável esperar que este eixo esteja mais

relacionado aos direitos civis e políticos e a determinados grupos vulneráveis que a direitos econômicos e sociais.

Entretanto, em relação ao *Pacto internacional dos direitos civis e políticos*, os resultados mostram um cenário que pode ser diferente: nenhuma utilização, 3 não respostas (75%) e uma marcação “não utiliza”. As não respostas podem estar atrapalhando a leitura de utilização deste tema. Em relação ao *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais*, os resultados são um pouco diferente: 50% de não respostas, 50% de utilização rara.

A norma internacional com a maior incidência de marcações “frequentemente” foi a *Convenção sobre os direitos da criança*, com 50% de não respostas, 50% de utilização freqüente. Algumas outras normas também obtiveram duas marcações em algum tipo de utilização: a *Convenção americana de direitos humanos*, além da taxa de não resposta (50%), obteve uma marcação para cada tipo de utilização (freqüente e rara), resultado idêntico encontrado na *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial* e na *Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura*. A *Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes (ONU)* obteve resultado semelhante, mas com duas marcações em utilização rara. Os dados gerais relacionados a este eixo temático são apresentados no Gráfico 13:



A *Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência* foi a única a não apresentar indícios de utilização: 50% de não resposta e 50% de resposta “não utiliza”.

### Resultados totais

O índice total de não respostas – foram 788 marcações deste tipo, representando 39,34% do total de marcações – sem dúvida atrapalha uma avaliação detalhada da utilização das normas internacionais por organizações que afirmam atuar com Direitos Humanos. Somando este índice às respostas “não utiliza”, temos 1521 marcações, 75,94% das marcações. Os resultados gerais – expostos no Quadro 2, abaixo -, indicam baixa taxa de utilização do sistema, totalizando 482 ocorrências de utilização (24,06%), sendo 19% de utilização “frequente” e 5,24% de utilização rara. Ou seja, os resultados gerais refletem o que foi percebido na maior parte dos resultados desagregados por eixo temático: as organizações acionam pouco o sistema, porém quando acionam, o fazem de forma mais sistemática que esporádica:

Quadro 2

TEMA	TOTAL				
Ocorrências:	182				
NORMA		NR	Freq	Rara	Não Util
Pacto internacional dos direitos civis e políticos	N	71	41	6	64
	%	39,01%	22,53%	3,30%	35,16%
Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais	N	65	48	15	54
	%	35,71%	26,37%	8,24%	29,67%
Convenção americana de direitos humanos	N	69	35	5	73
	%	37,91%	19,23%	2,75%	40,11%
Protocolo de San Salvador	N	75	19	4	85
	%	41,21%	10,44%	2,20%	46,70%
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial	N	67	45	10	60
	%	36,81%	24,73%	5,49%	32,97%
Convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU)	N	68	49	16	49
	%	37,36%	26,92%	8,79%	26,92%
Convenção para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (OEA)	N	71	43	2	66
	%	39,01%	23,63%	1,10%	36,26%
Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas	N	75	8	17	82

**Terceiro Setor e judicialização da política e sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil: Investigação empírica a partir de militantes**

DOI 10.12957/dep.2011.2081

cruéis, desumanas ou degradantes (ONU)	%	41,21%	4,40%	9,34%	45,05%
Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura	N	83	9	5	85
	%	45,60%	4,95%	2,75%	46,70%
Convenção sobre os direitos da criança	N	75	45	20	42
	%	41,21%	24,73%	10,99%	23,08%
Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência	N	69	35	5	73
	%	37,91%	19,23%	2,75%	40,11%
UTILIZAÇÃO GERAL	N	788	377	105	733
	%	39,34%	19%	5,24%	36,60%

### **Conclusão: Judiciário como arena ou campo inexplorado?**

Das atuais discussões sobre judicialização da política, expansão dos tribunais e ativismo judicial, com suas nuances e diferenças teóricas, podemos destacar um fenômeno comum: a crescente legitimação democrática do Judiciário enquanto ator nos processos de busca e efetivação de direitos constitucionalmente e internacionalmente previstos (SANTOS, 2007 e 2009; VIANNA, 1999 e 2002; VIANNA, CARVALHO, MELO e BURGOS, 1999). A presença no sistema jurídico – inclusive em nível constitucional – de normas de Direitos Humanos proporciona aumento da procura dos tribunais por aqueles maiores interessados na proteção desses direitos, os militantes organizados da sociedade civil. Ademais, a conexão entre os caminhos da justiça e a consolidação de sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos, conduz a um esperado e lógico aumento da utilização de normas internacionais diretamente nas cortes, mesmo que seus trâmites possuam algumas barreiras procedimentais de difícil superação (DORNELLES, 2006; BORGES, 2009; PIOVESAN e GOMEZ 2000; PIOVESAN, 2002a e 2002b; TRINDADE 2000, 2003 e 2006). Ou ao menos é isso o que a compreensão sobre o sistema interamericano de Direitos Humanos, combinada com uma reflexão sobre os movimentos sociais e sobre o fenômeno da “judicialização da política” nos levam a crer, conexão apenas parcialmente comprovada pela análise empírica: a utilização em geral não é rara, mas também não é freqüente; é mais comum quando a organização trabalha com um tema que possui correspondência em uma norma internacional específica; mas ainda assim é muito mais baixa do que se esperava quando do início da pesquisa.

Os dados encontrados na investigação empírica, portanto, buscaram articular a visão de militantes de organizações de Direitos Humanos sobre si, sobre Judiciário e sobre a utilização que faziam do sistema interamericano. Esperava-se comprovar as condições ativas, ou seja, a iniciativa das entidades da sociedade civil, a promoverem o que chamamos de uma “judicialização internacional dos Direitos Humanos”.

Assemelhando-se à crescente transferência do debate político do campo institucional parlamentar para o judicial, no âmbito doméstico; no âmbito internacional, esse fenômeno poderia ser identificado, ao menos teoricamente, por meio da utilização dos sistemas regionais de Direitos Humanos como uma “terceira instância” (um sistema jurídico – internacional - acoplado a outro sistema jurídico – o nacional), uma espécie de etapa “para-judicial” considerada na agenda de organizações e grupos de interesse<sup>18</sup>.

Os dois fenômenos aqui descritos até o momento – judicialização da política e utilização do sistema interamericano de Direitos Humanos – não significam, claramente, a mesma coisa; mas sem dúvida, possuem pontos de contato conceituais: se o Judiciário tem se estabelecido como uma nova arena, complementar à militância tradicional, os sistemas regionais também se apresentam como uma forma de atuação complementar não apenas à militância de massa, mas também à própria utilização do Judiciário doméstico. Somado a esses dois fenômenos, está o fortalecimento e consolidação da sociedade civil em suas características globais.

A resposta obtida na investigação empírica pode, de um lado, afastar a hipótese de conexão entre o fenômeno da expansão judicial e sua ampliação para os sistemas regionais de Direitos Humanos. Por outro lado, indica potencialidades nesse caminho que podem ser exploradas pelas organizações brasileiras. A litigância sistemática, os processos vitoriosos e a ampliação do conhecimento acerca do extenso conjunto normativo de Direitos Humanos, podem ser incentivos e ferramentas necessárias para que os mais diversos agentes provoquem as cortes para a efetivação de direitos respectivos a suas temáticas de atuação. Se estes caminhos começarem a ser percorridos de forma protagonista e autônoma pela

---

<sup>18</sup> Alguns casos apreciados por esses órgãos e que resultaram em recomendações e condenações do estado brasileiro adquiriram notoriedade e grande repercussão, como caso “Maria da Penha” (Caso 12.051 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, publicado no Relatório Anual à Assembleia Geral da ONU de 2000 enviado pela Comissão), no qual o estado brasileiro foi condenado por conta da inoperância de suas políticas públicas frente a seguidas agressões sofridas pelas mulheres. Este caso motivou a Lei. 11.340 de 2006, que estabeleceu políticas públicas de proteção à mulher, além de inserir a expressão “violência doméstica” no Código Penal, atribuindo a este tipo de crime uma pena mais grave.

sociedade civil, será possível imaginar o esboço de um Judiciário cujas fronteiras democráticas sejam as menores já vistas nos longos anos de nossa trajetória.

## Referências

ARANTES, Rogério Bastos (2002). Ministério Público e política no Brasil. São Paulo. Editora Sumaré.

ARNAUD, André-Jean. **O direito entre a modernidade e a globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BORGES, Nadine (2009). Damião Ximenes: Primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro, Ed. Revan.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad: 2000.

\_\_\_\_\_. **Política, sistema jurídico e decisão judicial: uma redescritção a partir da teoria dos sistemas**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. [www.cidh.org](http://www.cidh.org), acesso em 30 de outubro de 2009.

CUNHA, J. R. ; GARRIDO, A. ; SCARPI, V. ; FERNANDES, L. . Concepção e Justiciabilidade dos Direitos Humanos no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.. In: XV Congresso do CONPEDI, 2007, Manus. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI. Florianópolis : Editora Fundação Boiteux, 2006.

CUNHA, J. R. ; GARRIDO, A. ; FERNANDES, L. ; NORONHA, J. V. . A Justiciabilidade dos Direitos Humanos no tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. In: Eduardo C. B. Bittar. (Org.). Direitos Humanos no Século XXI: cenários de tensão. 1ª ed. Rio de Janeiro / São Paulo: Forense Universitária, 2009.

CUNHA, J. R. ; DINIZ, A. ; SCARPI, V. ; FERNANDES, L. . Direitos Humanos no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Direito, Estado e Sociedade, v. 22/23, p. 144-175, 2003.

CUNHA, J. R. ; DINIZ, A. ; GARRIDO, A. . Human Rights and Justiciability: a survey conducted in Rio de Janeiro. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 3, p. 132-164, 2005.

CUNHA, J. R. ; WERNECK, D. ; GARRIDO, A. . Possibilidades e Limites da Criatividade Judicial: a relação entre Estado de Direito e argumentação jurídica razoável (e o problema do desconhecimento dos Direitos Humanos).. Revista Brasileira de Direito Constitucional, v. 6, p. 523-552, 2006.

CUNHA, J. R. ; GARRIDO, A. ; NEVES, D. ; ANDRADE, Joana El-Jaick; BRZEZINSKI, Maria Lucia. . Direitos Humanos Globais e Poder Judiciário: uma análise empírica sobre o conhecimento e a aplicação das normas dos sistemas ONU e OEA no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI), v. 13, p. 133-176, 2008.

DORNELLES, João Ricardo Wanderley. Globalização, Direitos Humanos e a violência na modernidade recente. In: GUERRA, Sidney (org.) (2006). Temas Emergentes de Direitos Humanos. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos.

FARIA, José Eduardo. O direito na economia globalizada. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. (org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 2002.

FRAGALE FILHO, Roberto. Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lênio Luiz (orgs.). Estudos Constitucionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GONÇALVES, Guilherme Leite. Entre politização e judicialização: limites estruturais do direito e da política. In: MOTTA, Luiz Eduardo; MOTA, Maurício (orgs.). O Estado Democrático de Direito em Questão: teorias críticas da judicialização da política. São Paulo: Elsevier, 2011, pp. 76-93

GOHN, Maria Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. In: Caderno CRH. Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, set./dez./2008.

MACIEL, D.; KOERNER, A. Sentidos da Judicialização: duas análises. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 57, p. 113-134, 2002.

MEDINA, Damares. *Amicus Curiae: amigo da corte ou amigo da parte?* São Paulo: Saraiva, 2010.

NORONHA, Rodolfo. *Nos corredores do Tribunal: Um estudo sobre novas arquiteturas judiciais.* Dissertação defendida junto ao PPGSD – Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Niterói: Mimeo, 2009.

PIOVESAN, Flávia. GOMEZ, Luiz Flávio (2000). *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

PIOVESAN, Flávia (2002a). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional.* São Paulo: Max Limonad.

O'DONNELL, Guilherme. *Poliarquias e e (In)efetividade da lei na América Latina.* In: *Novos Estudos*, nº 51, julho 1998, p. 37-61.

\_\_\_\_\_ (org.) (2002b). *Direitos humanos globalização econômica e integração regional – desafios do direito constitucional internacional.* São Paulo: Max Limonad.

SANTOS, Boaventura de Souza (2009). *A Judicialização da Política.* CES – Centro de Estudos Sociais, 2003. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/078.php> Acesso em 26 de setembro de 2009.

\_\_\_\_\_ (2007). *Para uma revolução democrática da justiça.* São Paulo: Cortez.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (orgs.) (1995), *The global expansion of judicial power* New York, New York University Press

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado (2000). *A Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil.* Edições Humanidades. Série Prometeu. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2ª edição.

\_\_\_\_\_ (2003). *Tratado de direito internacional dos direitos humanos.* Volumes 1, 2 e 3. Porto Alegre: Editora Fabris.

---

\_\_\_\_\_ (2006). A Humanização do Direito Internacional. Belo Horizonte: Del Rey.

VESTENA, Carolina A. Participação ou Formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Mestrado Profissional em Poder Judiciário da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Escola de Direito Rio. Rio de Janeiro: Mimeo, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck (1999). A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil. São Paulo: Revan.

\_\_\_\_\_ (Org.) (2002). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. 1º. ed. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: Editora UFMG (Belo Horizonte); IUPERJ/FAPERJ (Rio de Janeiro).

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (1999). A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil. 1a. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan.