

O judiciário chamando o Estado para o diálogo: uma possibilidade democrática na judicialização das questões políticas

The judiciary calling the State for a dialogue: a democratic possibility in the judicialization of political issues

André Augusto Salvador Bezerra*
Universidade de São Paulo

1. Introdução

O presente texto inicia-se com a lembrança de evento ocorrido no segundo semestre de 2021 em Brasília, quando milhares de indígenas se mobilizaram em frente ao Supremo Tribunal Federal (STF). Os manifestantes reivindicavam à Corte, representante da cúpula do Judiciário brasileiro, que fosse rejeitada a tese do marco temporal, segundo a qual a demarcação de terras indígenas dependeria da existência de uma ocupação prévia da área demarcável na data da promulgação da Constituição de 1988. Tal pressuposto não se encontra previsto em qualquer dispositivo constitucional.

A mobilização nacional de povos indígenas, objetivando serem escutados pelo Estado, não é uma novidade, sobretudo a partir dos trabalhos da Assembleia Constituinte (1987-1988). Na época, tais populações lutaram intensamente pela definição de seus direitos em sede constitucional, uma estratégia de reação ao silenciamento que lhes foi secularmente imposto. A tomada das ruas de Brasília em 2021 é, particularmente, considerada a maior mobilização desde então¹.

* Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e professor do curso de mestrado profissional em Direito e Judiciário da ENFAM. E-mail: andreaugusto@usp.br.

1 MOURA, 2021.

Para os fins deste trabalho, a mais notável característica do evento, porém, não está em sua grandiosidade. Está no fato de ter como alvo o Judiciário, função tradicionalmente inserida em segundo plano nas dinâmicas políticas do país. Há fundamento para a peculiaridade. Neste século XXI, tem-se uma centralidade inédita ocupada pela magistratura em conflitos de relevante repercussão coletiva, uma decorrência do vigente fenômeno da judicialização das questões políticas.

Nas questões políticas judicializadas estão tanto aquelas relativas a políticas públicas quanto as questões ligadas à política em sentido lato. Isso significa, respectivamente, em primeiro lugar, os programas governamentais majoritariamente de atribuição do Poder Executivo e, em segundo lugar, as mais amplas lutas de grupos para o exercício de influência sobre os poderes Executivo e Legislativo².

Levando em conta que uma democracia requer minimamente participação eleitoral, o quadro exposto pode ensejar questionamentos acerca da validade democrática do ingresso do ramo judicial do Estado, comumente visto como técnico, em matérias da competência de ramos estatais abertos eleitoralmente à atuação cidadã. Um exemplo de questionamento relativo à essa legitimidade é a citada tese do marco temporal, dotada do potencial de reduzir direitos definidos em normas elaboradas pelo Legislativo.

Por outro lado, há de se considerar que somente existe atuação judicial em questões políticas porque parcela da sociedade conclama o Judiciário a atender demandas desconsideradas pelo Executivo e Legislativo, inclusive eventualmente setores historicamente vulnerabilizados, como os próprios indígenas³. Magistrados não propõem as ações judiciais que apreciam. Limitam-se a responder pedidos formulados por quem procura o Judiciário como um espaço de lutas políticas.

Diante dessa situação complexa, revela-se apropriado investigar fundamentos do quadro prevalente para que, com a preocupação de não fragilizar as atuações de instituições e agentes do Legislativo e Executivo e nem os direitos dos mais vulneráveis, seja possível refletir acerca de potencialidades democráticas da judicialização. É possível até mesmo aprofundar a reflexão para se pensar como, por intermédio da judicialização, são eventualmente

2 BUCCI, 2006.

3 Nesse sentido, ver texto que examina a procura de indígenas pelo Judiciário durante a pandemia da Covid-19 (BEZERRA, 2021).

aprimoradas as atuações dos demais poderes estatais, passando estes a melhor considerar as demandas de toda a população.

Eis o desafio que este artigo se propõe enfrentar. Objetiva-se compreender e avaliar impactos da escolha social pela judicialização das questões políticas para, então, identificar e analisar práticas jurisdicionais que empregam formas de governanças que apontam para um fomento do diálogo democrático entre todos os setores do Estado e toda a sociedade, sem discriminações⁴.

Para alcançar tais objetivos, metodologicamente, o estudo procede a uma pesquisa bibliográfica baseada em dois conceitos: a) burocracia⁵, tida como a posição do Estado ocupada pela magistratura, cujo fortalecimento indica um impacto negativo da judicialização; b) Justiça Aberta⁶, apontando potencialidades de atuações judiciais democráticas, em que pese a natureza burocrática da magistratura. A partir desses conceitos, como derradeira etapa, realiza-se um exame exploratório sobre três práticas judiciais⁷ que privilegiaram o diálogo.

2. A judicialização como realidade: um fundamento social

Os desafios colocados levam, de início, à necessidade de se compreender a escolha pela judicialização. Por que a população brasileira busca o Judiciário com tamanha intensidade?

Não se trata de questão singela. A busca pelo Judiciário é problema complexo que, na forma sucedida com fenômenos sociais dotados de complexidade, pode ser originado por múltiplos fatores, os quais têm sido examinados na literatura especializada.

Nesse sentido, há quem sustente a existência de uma verdadeira cultura de litígio do povo brasileiro, circunstância que, segundo defensores da tese,

4 De forma semelhante ao que fazem Akutsu e Guimarães (2012), emprega-se o termo governança como ferramenta de análise para compreensão de fatores que organizam as relações entre atores, as dinâmicas dos processos de escolhas e as regras do jogo. As práticas judiciais identificadas e analisadas são consideradas, justamente, como fatores de fomento de diálogo igualitário entre atores envolvidos em demandas sociais no âmbito dos processos das escolhas políticas e em conformidade às regras do jogo enquanto pressupostos de um Estado Democrático de Direito.

5 WEBER, 2019.

6 ELENA, 2015.

7 PINTO JUNIOR, 2019.

leva milhões de conflitos ao sistema judicial⁸. Por outro lado, há quem entenda que a origem do fenômeno está no texto da Constituição de 1988, tanto pelo fato de ser demasiadamente extenso⁹ quanto pela circunstância de ser formado prevalentemente por normas programáticas e destituídas de conteúdo imediato, tendo o legislador constituinte jogado para o Judiciário o trabalho de delimitar seu alcance¹⁰.

Na busca de uma resposta ao questionamento colocado, sem a pretensão de a considerar como a única possível, alinha-se aqui a quem enxerga a promulgação do vigente documento constitucional como marco fundamental do fenômeno. Todavia, diferentemente dos estudos acima referenciados, assim se faz confrontando a extensão e o conteúdo do texto da Constituição com indicadores sociais presentes no corrente século XXI. Tal confronto revela que o protagonismo judicial, longe de consistir em produto de uma cultura de litígio do povo brasileiro¹¹, está relacionado ao quadro social do país, tendendo, sob a atual circunstância, à inevitabilidade.

Para a explicação adequada dessa afirmação, lembra-se que a Assembleia Constituinte foi realizada com expressiva participação popular, um verdadeiro contraste “[...] com uma história constitucional de cartas outorgadas, de constituição de notáveis, todas com reduzida participação da esfera pública”¹². A mobilização dos povos indígenas, mencionada nas linhas introdutórias, é um exemplo. Como produto do seu caráter participativo, o texto final da Constituição de 1988 apresentou a definição de direitos amplos referentes à isonomia de raça e gênero, à redução das desigualdades nos contratos, a sistemas de saúde e de educação acessíveis, ao reconhecimento da diversidade de vidas das populações originárias, entre outras estipulações que possuem em comum o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I).

8 NALINI, 2015.

9 SADEK, 2004.

10 WERNECK VIANNA; CARVALHO; MELO; BURGOS, 2014.

11 Não se está refutando os estudos que sustentam a dificuldade em alcançar formas consensuais de resolução de conflitos, nas relações processuais, em razão de uma cultura de litigiosidade vinda de muitos operadores dos Direito. O que se refuta é a tese que atribui, ao que se considera “povo brasileiro”, um certo gosto pela litigiosidade, de modo a se ignorar, dentre tantas circunstâncias, um fato fundamental: a diversidade do povo brasileiro, que não pode ser reduzida a uma única característica cultural, como se fosse um bloco monolítico.

12 BARBOSA, 2013, p. 40.

Tratou-se de tentar romper com a tradição nas relações públicas e privadas brasileiras, marcadas historicamente por práticas prevalentemente autoritárias e socialmente excludentes. Pelas expressões autoritária e excludente mencionam-se as práticas baseadas em posições sociais hierarquizadas, tendo no ápice o homem branco detentor do grande capital, nunca privado da condição de sujeito de direitos¹³, as quais bloqueiam os debates na esfera pública, negam os conflitos sociais e enxergam, como subversiva, qualquer discordância, principalmente quando vinda da população não masculina e/ou não branca¹⁴.

O problema é que muitas das promessas constitucionais não são de fácil concretização¹⁵. Estabelecer, por exemplo, igualdade de raça, gênero e formas de vida e que educação e saúde são direitos de todos não significa que, logo após o início da vigência normativa, haverá igualdade e serviços públicos de qualidade para todos. Tal circunstância, contudo, não retira a exigibilidade dessas normas. Conforme exposto por Konrad Hesse¹⁶, juiz do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha entre 1975 e 1987, responsável por influenciar toda uma geração de operadores do Direito, “a Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente”.

Transcorridas, porém, algumas décadas desde a promulgação do texto constitucional, verifica-se que o autoritarismo excludente perdura robusto. Inclusive pela manutenção do domínio da fala do homem branco nos espaços de poder. Nas eleições de 2018, por exemplo, dos eleitos ao exercício de funções no Executivo e no Legislativo de todo o Brasil, apenas 27% se declararam negros (pretos e pardos) e 0,0005% indígenas¹⁷. Em relação ao Legislativo especificamente, as mulheres negras representaram 2,5% dentre

13 As origens deste domínio remontam à colonização portuguesa, de índole escravocrata e sexista. Escravocrata por ser baseada no tratamento da população indígena e de origem africana como mercadoria. Sexista por ser baseada na submissão da mulher ao homem, a ponto de a esposa poder ser castigada fisicamente pelo marido, conforme previsto nas Ordenações Filipinas que vigoraram até 1916.

14 Como sintetiza Marilena Chauí (s.d., posição 4187), trata-se de sociedade “[...] estruturada a partir de relações privadas, fundadas no mando e na obediência e nas relações de favor e tutela, disso decorre a recusa tácita (e às vezes explícita) de operar com direito civis e a dificuldade para lutar por direitos substantivos e, portanto, contra formas de opressão social e econômica”.

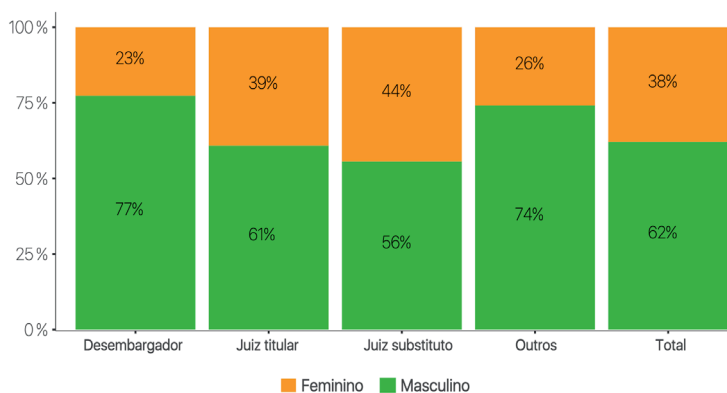
15 Na forma apontada por parte da literatura que trata do fenômeno da judicialização (WERNICK VIANNA; CARVALHO; MELO; BURGOS, 2014).

16 HESSE, 1991, p. 19.

17 KRÜGER, 2018.

as pessoas eleitas para a Câmara dos Deputados Federais¹⁸. No Judiciário vigora situação semelhante: 80,3% dos juízes não se declaram indígenas ou negros, sendo em sua maioria do sexo masculino, sobretudo em mais altos graus da carreira em 2ª instância, conforme resume o quadro abaixo, publicado pelo órgão de controle do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça¹⁹:

Figura 1: Sexo de acordo com posição na carreira, em percentual



Fonte: DPJ/CNJ 2018

Toda essa situação discriminatória, presente nos mais diversos lócus do Estado, parece refletir-se na insuficiência de políticas para o cumprimento da promessa democratizante constitucional. O país perdura como um dos dez mais desiguais do mundo²⁰; os rendimentos médios das mulheres negras são menos da metade dos recebidos pelos homens não negros²¹; o processo de usurpação de terras contra comunidades tradicionais levou a mais de mil assassinatos contra indígenas nas últimas três décadas²².

Eis o Brasil revelado do confronto entre normas constitucionais e indicadores sociais: um país caracterizado pela vivência sob duas realidades opostas, tendo, de um lado, a realidade das normas dotadas de promessas democraticamente participativas e socialmente inclusivas e, de outro lado, a realidade de uma vida autoritária e socialmente excludente.

18 BARBIERI; RAMOS, 2019.

19 CNJ, 2018, p. 10.

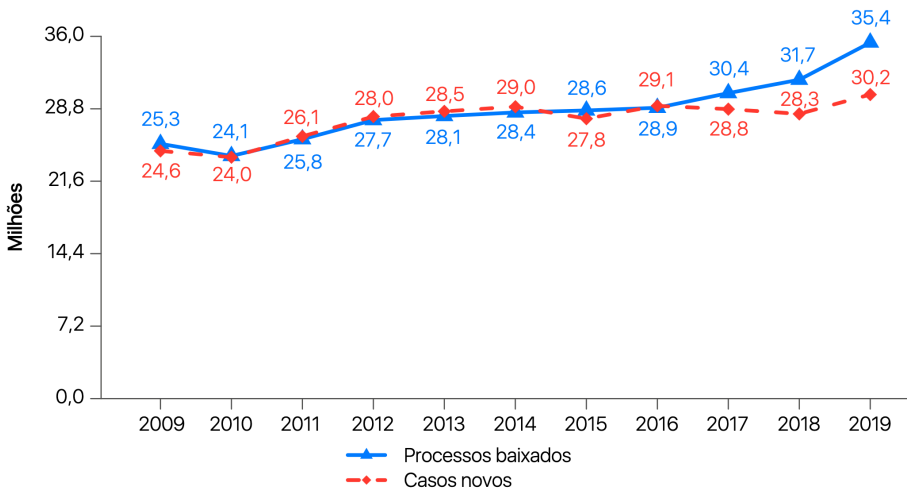
20 IBGE, 2020.

21 DIEESE, 2021.

22 CIMI, 2020.

A partir daí, pode-se alcançar a compreensão de relevante fator social para haver um Judiciário abarrotado de processos (a chamada explosão da litigiosidade²³). A sociedade chama a função judicial para a concretização de direitos não efetivados pelos demais poderes estatais. Ainda que prevalentemente ocupada pelo perfil de quem está no ápice da hierarquia social do país, torna-se instrumento de redução de distância entre a realidade das normas e a realidade da vida.

Dados numéricos confirmam essa conclusão. O Relatório Justiça em Números, anualmente publicado pelo CNJ²⁴, revelou que o ano de 2019 – aquele que iniciou a terceira década de vigência da Constituição²⁵ – foi finalizado com 77,1 milhões de processos em tramitação. Trata-se de dado que reflete o crescente número de casos novos que ingressa ano a ano em todo o Judiciário, cuja quantidade não reduz significativamente o acervo total de processos, nem mesmo com o igualmente crescente número de casos solucionados, conforme revela gráfico abaixo²⁶:



23 SANTOS, 1986.

24 CNJ, 2020.

25 O ano de 2019 foi citado, como se vê, por representar o último início de década de vigência da Constituição. Mas há dados mais recentes nos relatórios publicados nos anos subsequentes, que, contudo, não diferem radicalmente do apontado. A respeito, ver em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>

26 CNJ, 2020, p. 94.

Há mais dados relevantes. O Relatório 100 Maiores Litigantes²⁷, apesar de publicado uma única vez, mostrou que o setor público federal, o setor público estadual e o setor público municipal ocupam a posição de, respectivamente, o primeiro, o terceiro e o quarto maior litigante a compor o polo passivo (o réu) dos processos em trâmite. Na segunda colocação, encontram-se os bancos.

Repare-se haver a procura majoritária pelo Judiciário para exigir direitos daquele que deve, primordialmente, efetivar as promessas normativas, o Estado (os “setores públicos”). Mesmo nas hipóteses em que este não é réu, situam-se, em grande parte de tal polo processual, entes privados (bancos) que se submetem a regulações estatais, assim realizadas para reduzir as desigualdades em contratos.

É certo que, diante da fragilidade de dados prévios à instituição do CNJ pela Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004, não é possível confrontar a situação descrita com a conjuntura anterior à vigência da Constituição de 1988. A despeito dessa circunstância, com base em índices trazidos pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), Maria Tereza Sadek²⁸ logra apontar que, nos tribunais estaduais brasileiros, o número de processos que ingressou em 1º grau em 2002 (9.764.616 processos) mais do que o dobrou em relação ao ingressado em 1990 (3.617.064), isto é, ano em que a Constituição estava em início de vigência. No mesmo espaço de tempo, enquanto o número de habitantes no Brasil cresceu 20%, o número de ações em primeiro grau elevou-se em 270%.

Importante ressaltar, mais uma vez, que não se está a sustentar que essa verdadeira descoberta social do Judiciário ocorra exclusivamente em razão do descumprimento das promessas normativas. Não se reduz o fenômeno a uma causa²⁹. Mas a realidade é que as discussões políticas presentes nos litígios bem como o perfil majoritário dos réus dos processos indicam que o abarrotamento do Judiciário deve muito à incapacidade de instituições

27 CNJ, 2012.

28 SADEK, 2004.

29 Boaventura Santos (1986), por exemplo, lembra da inserção das mulheres ao mercado de trabalho, levando a mudanças nas estruturas familiares e, conseqüentemente, a litígios baseados no Direito de Família. Há ainda de se lembrar o elevado número de execuções fiscais que tramitam, conforme relatado no Justiça em Números (CNJ, 2020). Por fim, não se pode desconsiderar que grupos política e economicamente dominantes também procuram o Judiciário para, de modo paradoxal, lograrem interpretações que restringem direitos, tal como se vê da tese do marco temporal.

do Estado ou por este reguladas em promover, dentro de suas atribuições, inclusão social, tal como constitucionalmente prometido.

3. O problema da burocratização

O estado de coisas descrito na seção anterior gera impactos inevitáveis para a democracia. Afinal, há crescente intromissão de magistrados em assuntos do Executivo e Legislativo, poderes liderados por eleitos pelo voto popular.

Mas que impactos são esses? Para alcançar uma resposta à questão, é necessário compreender a posição que magistrados ocupam no funcionamento do Estado. Entendendo-se a posição, torna-se possível compreender os efeitos que o fortalecimento de quem a ocupa gera para todo o sistema.

Nesse aspecto, lembra-se que a magistratura é composta por profissionais aprovados por concurso público que testa conhecimentos em Direito ou por profissionais nomeados diretamente pela chefia do Executivo sob o requisito de terem “notável saber jurídico” (artigo 101 da Constituição). Em ambas as hipóteses, são profissionais vitalícios (artigo 95, inciso I da Constituição), só podendo ser desligados das funções mediante sentença condenatória transitada em julgado.

Dessas características, verifica-se que a posição da magistratura no Estado é aquela dos agentes públicos técnicos e permanentes. É o lugar da burocracia, precisamente da burocracia judicial.

No presente ponto do relato, alcança-se o trabalho de Max Weber, uma das principais referências teóricas nos estudos do fenômeno burocrático moderno. O autor aponta que a ampliação do corpo técnico permanente configura pressuposto à aplicação equânime do Direito, na medida em que garante a impessoalidade na realização de tarefas oficiais. Ocorre que, ainda segundo seu raciocínio, o fortalecimento da burocracia traz consigo um novo problema, consistente na redução do diálogo entre população e Estado. É que “tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica”³⁰.

As preocupações weberianas recebem aplicabilidade quando o exame se volta para o quadro de chamamento social do Judiciário. Enquanto ocupantes da burocracia judicial, magistrados devem, ao menos em tese, apreciar

30 WEBER, 1999, pp. 224-225.

as questões políticas que lhe são levadas a partir de aspectos técnicos (no caso, jurídicos). As demandas da sociedade podem, assim, transformar-se em problemas técnicos, como se não fossem solucionáveis pela ampla troca de saberes e críticas. Tem-se, pois, um potencial fragilização das discussões políticas e uma conseqüente burocratização de direitos.

O caso do marco temporal, mencionado acima, é emblemático. Em tal tese, há o fim de limitar pela burocracia judicial os direitos constitucionais decorrentes das mobilizações das populações originárias. Como se os saberes destas, levados ao debate político e acolhidos pelo Legislativo, fossem inferiores ao saber técnico da magistratura.

4. Justiça aberta e participação social

Do relatado, tem-se um dilema advindo da judicialização. De um lado, há Executivo e Legislativo que não logram considerar demandas sociais para fazer cumprir as promessas normativas constitucionais, levando a população a procurar a função judicial como arena para efetivação de direitos. De outro lado, há a natureza burocrática da atividade exercida pela magistratura, dotada do potencial de reduzir o diálogo democrático.

Como escapar dessa situação? Escapar não se mostra uma opção. Mencionado verbo remete à ideia de se estar diante de um problema do qual se quer sair. A judicialização das questões políticas configura um sintoma de um problema maior, que é viver em uma sociedade em que as estruturas sociais autoritárias e excludentes perduram robustas. Não se resolvendo o problema, convive-se com o sintoma: como, então, conviver com intervenções políticas judiciais sem que prevaleçam os impactos negativos à democracia?

Na busca por uma resposta possível a essa pergunta, apresenta-se a chamada Justiça Aberta, conceito que remonta à Assembleia Geral realizada nas Organizações das Nações Unidas (ONU) em 2011. Foi na ocasião que 11 países, entre eles o Brasil, lançaram a rede internacional Parceria para Governo Aberto (OGP, do inglês *Open Government Partnership*), objetivando o estabelecimento de formas de governança aptas a avançar no fortalecimento de suas democracias³¹.

O conceito de Justiça Aberta encontra-se inserido no olhar da OGP também para a maior democratização do Judiciário. De acordo com a

31 Atualmente, a OGP conta com 78 países (MACHADO; LINO, 2021).

literatura especializada no tema³², isso implica na presença de estruturas judiciais que, em sua atuação cotidiana, sejam pautadas por quatro princípios fundamentais: transparência; prestação de contas; inovação e uso de novas tecnologias e, por fim, participação social.

Embora se trate de postulados interligados uns aos outros, o princípio da participação social é, como a própria denominação indica, o que se encontra mais intimamente relacionado às concepções de democracia participativa, isto é, aos modelos baseados na ideia de inclusão política permanente de todos os setores populacionais, realizados, sobretudo (embora não exclusivamente), pelo trabalho de entes da sociedade civil: entes hábeis a falar em nome daqueles que, isoladamente, não conseguem estar representados nos poderes do Estado³³. Com a aplicação de tal lógica ao arcabouço judicial, pretende-se adaptá-lo a um sistema cuja inclusão não se realiza apenas por eleições, mas também pela prática social, tendo “[...] seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível social para o nível administrativo”³⁴.

Por tudo isso, a dimensão socialmente participativa da Justiça Aberta, entre os quatro princípios acima elencados, recebe a atenção central deste artigo. É por intermédio de sua aplicação que se reconhece a efetiva possibilidade de toda a sociedade interferir nas atuações estatais, mesmo que assim suceda por intermédio de um lócus burocrático como o da magistratura. Eis uma saída viável para o dilema entre escolha social da judicialização e burocratização dos direitos.

Cabe, então, saber como o modelo participativo pode ser judicialmente implementado. Há, nesse aspecto, formas de atuações participativas nos processos judiciais, definidas expressamente nos ordenamentos jurídicos, realizáveis pelo trabalho de entes da sociedade civil ou até mesmo individualmente. É o caso da conciliação, em que, como aponta Sandra Elena (2015), as partes processuais detêm a possibilidade de contribuir ativamente com o magistrado para a solução de demandas pela via da celebração de acordos entre elas. Há também as audiências públicas, consistentes em atos realizados ao longo dos processos que permitem a fala de representantes da

32 ELENA, 2015.

33 Isto é, associações culturais, igrejas, mídias independentes, organizações de classe e partidos políticos, entre outros.

34 SANTOS, 2005, p. 54.

sociedade civil acerca de temas a serem judicialmente apreciados. Tem-se ainda a participação processual dos *amicus curiae*, entidades que, mesmo não sendo partes litigantes, são autorizadas a intervir por todo o processo a fim de apresentar manifestações³⁵.

Nada impede, ainda, que tribunais criem, administrativamente, projetos próprios de governanças participativas. É o caso da iniciativa do Tribunal de Justiça de Roraima de criação do Polo Indígena de Conciliação da Comunidade de Maturuca, objetivando facilitar a composição amigável entre os habitantes locais. Os atos lá realizados diferem das demais audiências de conciliação prevista no Código de Processo Civil, pois são mediados pelos próprios indígenas, de acordo com seus usos, costumes e tradições³⁶.

Há ainda possibilidades de adoção de governanças participativas para todo o Brasil, diante da liderança na condução de políticas judiciárias nacionais atribuídas ao CNJ pelo artigo 103-B da Constituição. Foi o que fez o órgão quando procurou ampliar a participação da população negra no Judiciário, instituindo cotas raciais nos concursos de ingresso à magistratura a partir de Resolução nº 203 de 23 de junho de 2015.

Para além de medidas legais ou administrativas, magistrados também podem criar formas de governanças participativas nos processos que presidem (ou seja, na jurisdição). A menção a iniciativas judiciais dessa espécie revela-se complexa, na medida em que, afora proibições normativas, suas possibilidades são tão amplas quanto a criatividade de quem as institui. A despeito dessa circunstância, é possível se proceder a análises de práticas específicas que ingressam no tema da judicialização das questões políticas, revelando-se, com isso, potencialidades democráticas do fenômeno, conforme objetivos do presente estudo.

5. Práticas judiciais democraticamente participativas

É em tais análises que se pode destacar uma notável potencialidade democrática na judicialização das questões políticas. Trata-se da utilização jurisdicional da lógica participativa da Justiça Aberta para se compelir o Executivo e o Legislativo, por seus mais diversos entes e representantes, a

35 RIZZI; CRAVEIRO; BEZERRA, 2021. No Brasil, as descritas formas processuais participativas encontram-se previstas, entre outras normas, no Código de Processo Civil.

36 BEZERRA; RIZZI; MACHADO, 2021.

ouvir todos os estratos populacionais em processos de tomada de decisões, permitindo a participação social para além das eleições.

Note-se aí a relevância da criatividade judicial que ora se indica. Diante da inevitabilidade da judicialização das questões políticas no Brasil, os magistrados podem agir, não apenas para substituir os demais poderes de Estado, mas para democratizar a atuação deles, em contraposição a suas tradições autoritárias e excludentes.

Na presente seção, analisam-se três práticas judiciais que se contrapuseram a tal tradição nas discussões de índole política. Há, portanto, três boas práticas, assim consideradas pelo seu potencial democrático.

Utiliza-se a expressão práticas judiciais – isto é, vindas do Judiciário – tal como é empregada em estudos de métodos de pesquisa³⁷. Há de se anotar, por outro lado, que, no recorte específico da análise, estão apenas as práticas jurisdicionais, consistentes naquelas realizadas por julgadores no exercício da jurisdição, no âmbito de processos que apreciam. As práticas jurisdicionais, juntamente com as práticas administrativas realizadas pelos tribunais ou pelo CNJ, são espécie do gênero práticas judiciais.

Importante esclarecer, ainda, que os exames não decorrem necessariamente de uma decisão judicial. Em alguns casos, realizam-se análises de dois ou mais atos decisórios, inclusive proferidos por cortes distintas, que são tratados como uma só prática judicial porque estão inseridos em um mesmo tema politicamente debatido.

Elegem-se três práticas oriundas de Juízos de 1^a instância, de 2^a instância e de tribunais superiores, referentes a temas diversos. Tais escolhas ocorreram com base em dois fundamentos. Primeiramente, porque revelam as possibilidades judiciais participativas em todos os graus de jurisdição (lembrando-se que a judicialização das questões políticas ocorre em todos os graus de jurisdição); e, em segundo lugar, porque a diversidade temática descortina quão múltiplas são as potencialidades democráticas de aplicação jurisdicional da dimensão participativa da Justiça Aberta.

A seção é dividida em torno das práticas judiciais examinadas. Cada uma delas em um item próprio, dispostas gradativamente em consonância ao grau de jurisdição.

37 PINTO JÚNIOR, 2019.

5.1 O diálogo político a estudantes da USP

A análise tem início focando conflito ocorrido na Universidade de São Paulo (USP), autarquia do Executivo paulista. Trata-se da maior universidade pública do Brasil, cujo crescimento em dimensão ao longo de décadas não foi acompanhado de crescimento de participação da comunidade acadêmica na escolha de seus dirigentes.

Nesse contexto, no ano de 2013 a instituição atravessava uma fase de debates acerca de reformas políticas internas. Seguindo a tradição autoritária brasileira, tais discussões, contudo, não abrangiam a totalidade do seu público, excluindo-se os estudantes. Daí a reação destes. No dia 1º de outubro, um grupo de alunos ocupou a sede da reitoria como estratégia de se inserirem nos debates que ocorriam, apresentando a realização de eleições diretas para reitor – isto é, com voto direto de toda comunidade acadêmica – como principal reivindicação política.

A resposta da direção universitária não foi a abertura ao diálogo. A USP limitou-se a ajuizar ação de reintegração de posse, perante o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), objetivando a expulsão daqueles que intitulou como invasores. Como se vê, a judicialização ocorreu para a realização de uma ação coercitiva, a ser executada sob a chancela do Judiciário.

A pretensão da autarquia, contudo, não foi atendida. Por decisão proferida pelo Juiz da 12ª Vara da Fazenda Pública da Capital, Adriano Marcos Laroca, o requerimento liminar de reintegração de posse foi indeferido, ficando anotado que:

Certamente, é muito mais prejudicial à imagem da USP, sendo a universidade mais importante da América Latina, a desocupação de estudantes de um de seus prédios com o uso da tropa de choque, sem contar possíveis danos à integridade física dos estudantes, ratificando, mais uma vez, a tradição marcadamente autoritária da sociedade brasileira e de suas instituições, que, não reconhecendo conflitos sociais e de interesses, ao invés de resolvê-los pelo debate democrático, lançam mão da repressão ou da desmoralização do interlocutor [...].

Outrossim, frise-se que nenhuma luta social que não cause qualquer transtorno, alteração da normalidade, não tem força de pressão e, portanto, sequer poderia se caracterizar como tal³⁸.

38 SÃO PAULO, 2013a.

Como se vê, a preocupação primordial da autoridade judicial foi assegurar o exercício do diálogo, um dever democrático de instituição ligada ao Poder Executivo estadual, como a USP. Lembrou o prolator, no trecho destacado, que as lutas pelos direitos ocorrem justamente mediante pressões políticas.

Repare-se que não houve ingresso judicial no mérito das reformas internas, ficando observada a autonomia da autarquia do Executivo. O juiz limitou-se a procurar garantir que as discussões acerca das reformas seguissem padrões participativos.

É certo que, conforme noticiado³⁹, os alunos terminaram expulsos do local ocupado, após decisão posterior de 2ª instância. O fato, contudo, é que, ao apontar o déficit de debate político em plena universidade, sem usurpar as atribuições administrativas desta, a prática judicial em questão logrou colocar em pauta (mesmo que provisoriamente) o tema da necessidade da democratização nos debates internos de instituições do Poder Público. Trata-se, por isso, de ato replicável para outros conflitos espalhados pelo país, nos quais autoridades estatais comumente se negam a dialogar com parcelas da população, utilizando-se do Judiciário (via medidas de reintegração de posse, por exemplo) para legitimarem suas atuações autoritárias.

5.2 Participação social para suprimento de vagas em creches em São Paulo

A análise segue focando uma atuação participativa do TJSP. Aqui, porém, examina-se prática de 2ª instância, composta por vários atos judiciais, relacionadas a um antigo drama que aflige relevante parcela de mães que residem nos bairros periféricos da capital paulista: a falta de vagas nas creches. Trata-se de problema que alcançou o número de 110.091 vagas faltantes no ano de 2008, isto é, no vigésimo ano de vigência da Constituição⁴⁰.

Desse estado de coisas, tem-se a compreensão das iniciativas de organizações de defesa do direito à educação pela via da judicialização, levada a efeito no próprio ano de 2008. Entidades da sociedade civil que compunham uma rede denominada Movimento Creche para Todos, ajuizaram ação civil pública em face do Município de São Paulo, requerendo a apresentação de plano governamental para a solução do déficit e a construção imediata de

39 AGÊNCIA ESTADO, 2013.

40 Rizzi e Ximenes, 2014.

novas vagas⁴¹. Não se tendo obtido êxito em 1ª instância, foi interposto recurso de apelação, o qual foi analisado pela Câmara Especial do TJSP que lhe deu provimento em parte para:

1. Obrigar o Município de São Paulo a criar, entre os anos de 2014 e 2016, no mínimo, 150 (cento e cinquenta) mil novas vagas em creches e em pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade, disponibilizando 50% (cinquenta por cento) nos primeiros 18 (dezoito) meses, das quais 105 (cento e cinco mil) em tempo integral em creche para crianças de zero a 3 (três) anos idade, de forma a eliminar a lista de espera, garantida a qualidade da educação ofertada, observando-se para tanto, quer quanto as unidades de ensino já existentes na rede escolar [...].
2. Obrigar o Município de São Paulo a incluir na proposta orçamentária a ampliação da rede de ensino atinente à educação infantil de acordo com a ampliação determinada.
3. Obrigar o Município de São Paulo a apresentar a este Juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ampliação de vagas e de construção de unidades de educação infantil para atendimento do estipulado no item “1”.
4. Obrigar o Município de São Paulo a apresentar, semestralmente, relatórios completos sobre as medidas tomadas para efeito do cumprimento da obrigação fixada no item “1”⁴².

A conclusão do ato não difere, na essência, de outras tantas decisões judiciais que interferem em políticas públicas do Executivo. O caso, contudo, apresenta certas peculiaridades. Antes do julgamento, realizou-se a oitava de entidades por intermédio de audiência pública. Além disso, designou-se audiência de conciliação que, contudo, não resultou em acordo⁴³. Após o julgado, adveio a principal inovação do TJSP em termos de governança, por não expressamente prevista em lei: a instituição do Comitê de Monitoramento do Plano de Ampliação da Rede de Educação Infantil, formado por entes da sociedade civil, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do

41 O Movimento Creches para Todos utilizou a estratégia de ajuizar mais duas ações civis públicas, ambas em 2010, contendo pedidos diferentes daqueles formulados em 2008, mas relacionados ao problema de vagas de creches (RIZZI; XIMENES, 2014).

42 SÃO PAULO, 2013b.

43 RIZZI; XIMENES, 2014.

Executivo municipal, com o fim de monitorar o cumprimento da decisão⁴⁴. Por fim, designou-se nova audiência de conciliação, sucedida no ano de 2017, alcançando as partes, enfim, uma composição amigável: definiram-se metas vinculantes ao governo de criação de vagas para crianças de até três anos de idade⁴⁵.

De todo o relatado, percebe-se que um típico caso de judicialização de políticas públicas transformou-se em um modelo de fomento à participação social. Tal como sustentado no conceito de Justiça Aberta, os interessados puderam atuar na causa em litígio “[...] para definir agendas institucionais e responsabilizar as instituições por falhas sistêmicas”⁴⁶. E assim o fizeram para efetivação de direito cuja violação oprime, com maior intensidade, mães (mulheres, portanto) periféricas do Município de maior população do país, que tiveram judicialmente, por entes da sociedade civil, a possibilidade de fala e escuta perante o Estado.

Daí a possibilidade de a prática ser replicada para casos semelhantes que dão ensejo a processos judiciais no país. Recorda-se que, poucos anos após o julgamento do ora examinado, o STF legitimou o ingresso do Judiciário na questão da inserção de crianças em vagas em creches, decidindo não caber aos governos desvencilhar-se deste dever mediante alegação de falta de recursos financeiros⁴⁷.

5.3 O incentivo para candidaturas negras pelo TSE e STF

De uma prática de 2^a instância referente a um Município específico, passa-se, neste item, a uma prática de dois tribunais superiores dotada de repercussão direta em todo o país. As cortes aqui consideradas são o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF), responsáveis por decisões que, por terem uma relação estreita de complementaridade, são tratadas como uma única prática.

Para a compreensão do que é objeto de análise, volta-se para o primeiro semestre do ano de 2018. Naquela ocasião, o TSE respondeu à consulta

44 AÇÃO EDUCATIVA, 2014.

45 COMUNICAÇÃO SOCIAL TJSP, 201

46 Tradução nossa. No original: “[...] for setting institutional agendas and holding institutions accountable for systemic failures” (CHAPAMAN; ELENA; KHANNA; OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP STAFF, 2018, p. 5)

47 BRASIL, 2016.

formulada por 14 parlamentares federais, garantindo que 30% do tempo de propaganda eleitoral e 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deveriam ser destinados a candidatas mulheres⁴⁸.

O problema da conclusão alcançada pelo TSE foi a sua incompletude em termos de combate a antigas discriminações. Historicamente, as mulheres não foram as únicas privadas da cidadania, lembrando-se que a população negra foi, até 1888, normativamente tida como mercadoria especulável.

Por isso, no ano seguinte, a Organização Não Governamental Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafaro), por intermédio de uma deputada federal, formulou nova consulta ao TSE, questionando-o sobre a possibilidade de se dividir pela metade, entre candidatas negras e brancas, os valores e o tempo que foram objetos da decisão acima parcialmente transcrita. Questionou-se também acerca da necessidade de reserva de vagas nos partidos políticos para candidatura de pessoas negras, tal como têm as mulheres.

As questões foram respondidas por decisão do Plenário do TSE em agosto de 2020. No tocante à reserva de vagas partidárias para candidatura de pessoas negras, a corte respondeu que a questão seria de atribuição exclusiva do Legislativo, não cabendo ao Judiciário nela imiscuir-se. No mesmo ato, contudo, a corte avançou para reconhecer que tal conclusão não legitimava a inação do Judiciário perante discriminações:

46. Isso não quer dizer que não haja papel algum a desempenhar. É legítima a atuação do Poder Judiciário para assegurar direitos fundamentais de grupos historicamente vulneráveis, como mulheres, negros ou homossexuais, contra discriminações, diretas ou indiretas [...]⁴⁹.

Diante da situação apontada, o TSE respondeu positivamente às demais questões levadas à sua apreciação. Reconheceu, assim, que: a) deve haver distribuição dos recursos financeiros de propaganda eleitoral em rádio e televisão, objetos da decisão da corte de 2018, em metade para as mulheres brancas e outra metade para as mulheres negras; b) há a possibilidade de se determinar o custeio proporcional das campanhas das candidaturas de pessoas negras, destinando 30% como percentual mínimo, para a distribuição

48 BRASIL, 2018.

49 BRASIL, 2020a.

do FEFC; c) há possibilidade de se determinar a distribuição proporcional do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão para candidaturas negras, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido⁵⁰.

O tribunal, entretanto, entendeu aplicar o decidido somente nas eleições de 2022. Adotou, para isso, a tese jurídica da não surpresa, no sentido de que as agremiações partidárias seriam surpreendidas pela decisão.

O problema é que essa tese não leva em conta que a segurança jurídica pretendida diz respeito a déficit de cidadania de tempos remotos (a exclusão do pleno exercício de direitos políticos à população negra), refletindo-se no pressuposto mínimo de uma democracia, as eleições. O enfrentamento do problema era, pois, urgente. Daí, em setembro do mesmo ano, a iniciativa de uma agremiação partidária em ingressar, perante o STF, com ação de descumprimento de preceito fundamental objetivando a imediata – isto é, para as eleições de 2020 – distribuição de verbas públicas do FEFC e tempo de propaganda eleitoral para candidaturas negras. A demanda foi acolhida pela corte, com base em princípios que “[...] prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana [...]”⁵¹.

Repare-se que tudo ocorreu sem que o TSE e o STF ingressassem nas atribuições dos demais poderes, tendo ficado decidido, como visto, que a reserva de vagas partidárias deveria ser objeto de decisão do Legislativo. Mas isso não impediu a realização de prática jurisdicional que estabeleceu maiores possibilidades de fala e escuta eleitoral para candidaturas negras a funções do Executivo e do Legislativo. Por isso, enxerga-se a possibilidade de a prática ser ampliada para outros estratos excluídos da completa participação política, como, por exemplo, os indígenas.

5.4 Elementos comuns nas práticas examinadas

Finalizados os exames, é possível confirmar a presença de elementos comuns relevantes nas três práticas. De questões relativas a reformas institucionais internas em universidade específica a eleições em todo o país, passando pela questão da ampliação de vagas em creche, todas as práticas ingressaram em temas politicamente e socialmente sensíveis, a ensejarem amplo diálogo com os setores interessados. Nas situações examinadas, entretanto, havia

50 BRASIL, 2020a.

51 BRASIL, 2020b.

restrições seletivas a determinadas camadas da população, que, embora implicadas nos temas debatidos, eram, de alguma forma, silenciadas. O Judiciário inseriu tais setores no diálogo público, reforçando, a agentes e instituições de todos os poderes de Estado, que o exercício da cidadania é constitucionalmente legitimado à totalidade dos estratos populacionais, sem discriminações.

Importante mais uma vez realçar que tudo foi judicialmente realizado sem retirar o protagonismo de representantes do Executivo e do Legislativo. Na realidade, a maior colaboração das práticas judiciais foi ampliar as falas do público em processos de tomada de decisão políticas.

Tem-se, em suma, a burocracia – no caso, a burocracia judicial – exercendo a sua função institucional, segundo Weber⁵². Ficou garantida a igualdade de tratamento por parte do Poder Público, proporcionando simetria no diálogo acerca de questões que afetam o cotidiano da população.

A figura abaixo resume os elementos comuns acima destacados:



Admite-se que tais práticas não são aplicáveis a todos os casos de judicialização de questões políticas, principalmente em ações individuais cujas violações discutidas, muitas vezes, ensejam ordens judiciais puramente coercitivas para cumprimento pelos outros poderes⁵³. Essa circunstância não é negada em nenhum trecho do presente relato. Na realidade, propôs-se apenas apontar alguns caminhos participativos que podem ser adotados pelo Judiciário, sem os considerar como os únicos cabíveis.

Há, ainda, o problema de as formas de governança estudadas não serem majoritárias nem mesmo nos casos em que são aplicáveis. Por exemplo, a decisão relativa à ocupação da reitoria da USP, como se viu, foi superada por ato de 2º grau. Deve-se notar, todavia, que as práticas chamaram a

52 WEBER, 1999.

53 Por exemplo, casos de negativa indevida governamental em fornecer, com urgência, medicamento à pessoa que dele necessita.

atenção justamente porque são pioneiras. Ao inovar, levam o Judiciário a caminhos em sentido oposto a outros rumos que prevalecem, podendo gerar o imediato estranhamento de seus próprios membros.

Tal situação não é estática. As práticas inovadoras podem ser replicadas (e até aperfeiçoadas), quando cabíveis. O que é exceção tem potencial de se transformar em comportamento institucional majoritário, de modo a fazer prevalecer, mais adiante, uma governança judicial mais aberta.

6. Conclusão

Ao delinear uma série de direitos aplicáveis judicialmente sobre uma realidade fática de tantas discriminações, a Constituição de 1988 levou o Judiciário a uma notável relevância na mediação dos conflitos políticos. Trata-se circunstância que parece inevitável diante do autoritarismo socialmente excludente que prevalece no país. O Judiciário perdurará na posição alcançada ao menos enquanto a situação de injustiça social perdurar tão robusta.

O que se mantém tortuoso, contudo, é saber como esperar o atendimento, em parâmetros democráticos, das tarefas socialmente atribuídas à magistratura, componente do corpo burocrático estatal. Como não burocratizar a luta pelos direitos, uma luta que demanda críticas e troca de saberes publicizados?

Ao longo do estudo, indicou-se o caminho da Justiça Aberta, conceito que, advindo da instituição da rede internacional OGP, propõe a adoção de modelos de governança dialógica à atividade judicante. Destacou-se a dimensão socialmente participativa do conceito, entendendo-o como um possível instrumento de democratização do Poder Público, para além das eleições no Executivo e Legislativo.

Percebeu-se efetivamente a presença de tal dimensão – e sua relevância democrática - nas três práticas examinadas neste artigo. Por intermédio destas, procurou-se compelir judicialmente o Estado a ouvir estudantes que lutavam pela democratização da universidade, a legitimar demandas de mulheres moradoras das periferias e a aperfeiçoar racialmente o sistema eleitoral do país. Viram-se, em suma, magistrados exercendo a jurisdição, não para a desconsideração das atuações de agentes das demais funções de Estado, mas para proporcionar a escuta de quem foi alijado dos debates que embasariam as escolhas políticas que estavam em questão.

O Judiciário, em suma, não burocratizou. Na verdade, qualificou democraticamente as atuações públicas.

Resta indagar como tornar tais práticas majoritárias. Trata-se de pergunta cuja resposta o estudo não procurou formular. Não foi este o recorte ora adotado.

Nestas últimas linhas, indica-se, porém, um eventual caminho para o alcance desse fim. Assim se faz, não para exaurir a indagação formulada, o que é impossível diante da complexidade do tema, mas para proporcionar continuidade ao debate proposto.

Pois bem. Em artigo publicado na década de 1980, discutindo a situação judicial europeia, Boaventura Santos aponta que de pouco valeriam reformas nas normas jurídicas se não houvesse adoção de gerenciamentos democráticos nos sistemas judiciais. Tal circunstância, por sua vez, implicaria na necessidade de uma magistratura esclarecida, equipada “[...] com conhecimentos vastos e diversificados [...]”⁵⁴.

Construir uma magistratura democraticamente esclarecida, conhecedora de possibilidades e limites nas suas atuações em discussões políticas, pode ser o início de uma nova postura judicial a privilegiar saídas participativas. Eis uma ideia final que se lança como sugestão para futuras reflexões de pesquisadores e de gestores de políticas judiciárias.

Referências

ACÇÃO EDUCATIVA. TJ-SP determina a criação de um Comitê de Monitoramento do Plano de Ampliação da Rede de Educação Infantil na cidade. Ação Educativa, São Paulo, 24 out. 2014. Disponível em: <https://acaoeducativa.org.br/tj-sp-determina-a-criacao-de-um-comite-de-monitoramento-do-plano-de-ampliacao-da-rede-de-educacao-infantil-na-cidade/>. Acesso em: 31 jul. 2021.

AGÊNCIA ESTADO. TJ ordena desocupação da reitoria da USP. UOL, São Paulo, 5 nov. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2013/11/05/tj-ordena-desocupacao-da-reitoria-da-usp.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito*

54 SANTOS, 1986, p. 32.

- GV, São Paulo, vol. 8, jan.-jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/T8NnXhBMmTqRqkB5dhLtdhb/?lang=pt>. Acesso em: 4 out. 2021.
- BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coord). Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero. São Paulo: FGV Direito, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- BARBOSA, Samuel. Constituição, democracia e indeterminação social do direito. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 96, p. 33-46, jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/ztDfDPkgk8wzV9jL3QJczL/>. Acesso em: 9 mar. 2024.
- BEZERRA, André Augusto Salvador. A necessidade da judicialização das políticas públicas revelada na pandemia: o caso de indígenas. *Revista jurídica Unicuritiba*. Curitiba, vol. 3, n. 65, 2021. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5008/pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- BEZERRA, André Augusto Salvador; RIZZI, Ester Gammardella; MACHADO, Jorge Alberto. Posibilidades y límites de participación de los pueblos originarios em el Poder Judicial: el caso del Polo Indígena de Conciliación en Roraima. In: HELLER, Mariano; HERRERO, Álvaro; SELWOOD, Inés. *Hacia uma agenda global de justicia aberta: experiencias de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 956.475 Rio de Janeiro. Recorrente: Alice Aparecida da Conceição. Recorrida Município de Volta Redonda: Brasília. Rel. Min. Celso de Mello. J. 12 maio 2016.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000. Consulente: Vanessa Grazziotin e outras. Brasília. Rel. min. Rosa Weber. J. 25 maio 2018.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 0600306-47.2019.6.00.0000 – Distrito federal. Consulente: Benedita Souza da Silva Sampaio. Brasília. Rel. Roberto Barroso. J. 25 ago. 2020a.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 738 Distrito federal. Reque-rente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Brasília. Rel. Ricardo Lewandowski. J. 9 set 2020b.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CHAPMAN, Peter; ELENA, Sandra; KHANNA, Surya; OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP STAFF. Opening justice: Access to justice, open judiciaries, and legal empowerment through the Open Government Partnership. Open Government Partnership: s.l., 2018. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/opening_justice_working_draft_public_version.pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.
- CHAUÍ, Marilena. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. In: CHAUÍ, Marilena. Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro. 2. ed. [recurso eletrônico]. São Paulo: Autêntica, s.d.
- COMUNICAÇÃO SOCIAL TJSP. Justiça homologa acordo sobre vagas em creches na cidade de São Paulo. Tribunal de Justiça de São Paulo: notícias, 14 jul. 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=48767&pagina=1>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- CIMI. CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Relatório violência contra os povos indígenas no Brasil: dados de 2019. Brasília: CIMI, 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contr-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.
- CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 100 maiores litigantes. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 02 mar. 2021.
- CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Perfil Sociodemográfico dos magistrados brasileiros. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdcb6f364789672b-64fcef_c948e694435a52768cbc00bda11979a3.pdf. Acesso em: 16 maio 2022.
- CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números: sumário analítico. Brasília 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 25 set 2020.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos. Brasil: a inserção negra e o mercado de trabalho. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/graficosPopulacaoNegra2021.html>. Acesso em> 4 abr. 2022.

- 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 maio 2015.
- HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1991.
- KRÜGER, Ana. Só 4% dos eleitos em outubro são negros. Congresso em Foco, Brasília, 20 nov 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/so-4-dos-eleitos-em-outubro-sao-negros-eram-107-das-candidaturas-em-2018>. Acesso em 20 nov 2020.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2022.
- MACHADO, Jorge Alberto. LINO, Daniel. Gerencialismo e Justiça Aberta. Acervo, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 3, set-dez. 2021. Disponível em: <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1755/1672>. Acesso em: 11 nov. 2021.
- MOURA, Iara. Maior manifestação indígena pós-Constituinte tem pouco destaque na mídia. Carta Capital, São Paulo, 1 set. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/maior-manifestacao-indigena-pos-constituente-tem-pouco-destaque-na-midia/>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- NALINI, José Renato. Incapaz de resolver conflitos, brasileiro alimenta a cultura do processo; Uol, São Paulo, 19 fev. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniaocoluna/2015/02/19/incapaz-de-resolver-conflitos-brasileiro-alimenta-cultura-do-processo.htm>. Acesso em: 7 mar. 2024.
- PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa empírica aplicada ao mestrado profissional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rebelo; FEFERBAUM, Marina. Metodologia da pesquisa em direito [recurso eletrônico]. 2 ed. São Paulo: Saraiva, pp. 45-61.
- REDE NOSSA SÃO PAULO. Mapa da Desigualdade 2020. Rede Nossa São Paulo: São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-MAPAS-site-1.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2021.
- RIZZI, Ester; XIMENES, Salomão. Litígio estratégico para a mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. Disponível em: <https://acaoeducativa.org.br/>

- wp-content/uploads/sites/2/2017/03/Artigo_EsterRizzi_SalomaoXimenes_litigioestrategicoeducacaoinfantil.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.
- RIZZI, Ester Gammardella; CRAVEIRO, Gisele S.; BEZERRA, André Augusto Salvador. Amicus Curiae y audiencias públicas junto a la Suprema Corte de Justicia y ouvidorias externas de las defensorias públicas de San Pablo. Experiencias de participación em el sistema de justicia brasileño. In: HELLER, Mariano; HERRERO, Álvaro; SELWOOD, Inés. Hacia una agenda global de justicia abierta: experiencias de América Latina. Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2021.
- SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. Estudos Avançados, v. 18, n. 51, São Paulo, maio-ago 2004. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005 >. Acesso em 16 out 2020.
- SANTOS, Boaventura Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. Revista crítica de ciências sociais, Coimbra, n. 21, , nov. 1986. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao_a_sociologia_da_adm_justica_RCCS21.PDF:. Acesso em: 21 jul. 2021.
- SANTOS, Boaventura Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação de reintegração de posse 1005270-72.2013.8.26.0053. Autora: Universidade de São Paulo. Ré: Sindicato dos Trabalhadores da Universidade de São Paulo e outros. Juiz: Adriano Marcos Laroca. São Paulo, 9 out. 2013a.
- SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação em ação civil pública 0150735-64.2008.8.26.0002. Autoras: Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação e outros. Ré: Município de São Paulo. Relator: Walter de Almeida Guilherme. São Paulo, 16 dez. 2013b.
- WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- WERNECK VIANA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice; MELO, Manuel Palacios; BURGOS, Marcelo. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2014.

Recebido em 09 de agosto de 2022.

Aprovado em 11 de março de 2024.

RESUMO: O objetivo do presente artigo consiste na compreensão da judicialização das questões políticas e na promoção de práticas jurisdicionais que aproximam a sociedade do Poder Público. Mediante pesquisa bibliográfica que une a literatura referente à Justiça Aberta e à Sociologia Weberiana, o texto, primeiramente, aponta a inevitabilidade do protagonismo do Judiciário diante do contraste entre a vigência de uma Constituição que promete promover justiça social e uma realidade de discriminações que torna o Brasil um dos países mais desiguais do mundo. A seguir, foca-se o problema, trazido pela excessiva judicialização, do possível fortalecimento da burocracia e da consequente restrição aos debates públicos democráticos. Em um terceiro momento, como contraponto à burocratização, a pesquisa apresenta a dimensão participativa do conceito de Justiça Aberta para sustentar que o fenômeno pode efetivamente fortalecer a democracia. Para isso, passa a realizar análises exploratórias sobre práticas jurisdicionais que compeliram o Poder Público a dialogar com todos os estratos populacionais, sem discriminações. Como resultado prático da pesquisa, pretende-se promover boas práticas jurisdicionais, entendidas como aquelas que fomentam os debates democráticos.

Palavras-chave: Judiciário; burocracia; democracia; participação social; Justiça Aberta.

ABSTRACT: The objective of the present paper is to understand the judicialization of political issues and the promotion of jurisdictional practices that bring society closer to the public authorities. Through bibliographic research that unites the literature on Open Justice and Weberian Sociology, the paper points out the inevitability of the judiciary's protagonism in the face of the contrast between a Constitution that promises to promote social justice and a reality of discriminations that makes Brazil one of the most unequal countries in the world. Next, it focuses the problem of the possible strengthening of bureaucracy and the consequent restriction on democratic public debates. In a third moment, as a counterpoint to bureaucratization, the research presents the participatory dimension of the concept of Open Justice. Such description is carried out to argue that the phenomenon can effectively strengthen democracy. To achieve this goal, it begins to carry out exploratory analyses on jurisdictional practices that have compelled the Public Power to dialogue with all population strata, without discrimination. As a practical result of the research, it is intended to promote good jurisdictional practices, understood as those that foster democratic debates.

Keywords: Judiciary; bureaucracy; democracy; social participation; Open Justice.

SUGESTÃO DE CITAÇÃO: BEZERRA, André Augusto Salvador. O judiciário chamando o Estado para o diálogo: uma possibilidade democrática na judicialização das questões políticas. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, edição 67, jul/dez 2025. DOI: 10.17808/des.0.1934.