

AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA JUSTIÇA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A CONSTRUÇÃO DA UMA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE JUSTIÇA

THE MULTIPLE DIMENSIONS OF JUSTICE IN THE BRAZILIAN LEGAL ORDER AND THE CONSTRUCTION OF A PUBLIC NATIONAL JUSTICE POLICY

Claudia Maria Barbosa¹

José Querino Tavares Neto²

<https://doi.org/10.55839/2318-8650RevParRPv33n2pa121-136>

¹ É doutora em direito e professora titular de direito constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, onde leciona e dirigiu os cursos de graduação, mestrado e doutorado. É Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Desenvolveu em 2019 um estudo de pós-doutoramento na Universidade de Coimbra, PT, e em 2013 já havia conduzido uma investigação em pós-doutorado na York University, Toronto, CA. Fez graduação, mestrado e doutorado em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina, com pesquisa em sistemas jurídicos comparados desenvolvida na Universidade de Montreal, CA. Suas linhas prioritárias de pesquisa são: política judiciária, governo judicial; constitucionalismos e democracia; políticas públicas; participação social e democracia; organizações da sociedade civil e direito do terceiro setor. É líder do grupo de pesquisa Justiça, Democracia e Direitos Humanos, e tem especial interesse em pesquisas interdisciplinares, estudos empíricos e análises comparadas. É membro da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD; do Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA, CO; da Law and Society Association - LSA, EUA, cujo Trustee Committee integrou no triênio 2016-2018; do Research Committee on Sociology of Law - RCSL e da International Society of Public Law - I-CON. É parecerista de inúmeras revistas em sua área de investigação. Advogada, consultora e assessora técnica em suas áreas de expertise. Lattes: CV: <http://lattes.cnpq.br/0016091493799961>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7055-9403>; E-mail: https://orcid.org/0000-0002-7055-9403

² Professor Titular na Faculdade de Direito da UFG. Possui pós-doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra sob a supervisão do Doutor José Joaquim Gomes Canotilho (2007), com bolsa da Capes, Graduado em Ciências Sociais (1988) e em Direito (1993), Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (1997), Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2001), Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2014), Curso de Formação em Psicanálise (2019-2020) na Associação Livre Goiana. Atualmente é, Professor do Programa em Direito e Políticas Públicas da UFG no qual é Bolsista de Produtividade com apoio do PPGDP-UFG e seus financiadores. Bolsista de Produtividade do CNPq (2019-2022). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política Clássica, Direito Constitucional, Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: poder, Direito Constitucional, Estado, Direitos coletivos, Socioambientalismo e avaliação. É líder do grupo de pesquisa Estado, Governo e Sociedade que se reúne regularmente na UFG para debate e atualização teórica sobre os mais diversos temas relacionados da temática do grupo. Suas pesquisas atuais concentram-se numa análise da proposta de (re)visitar as perspectivas jurídico/políticas do poder na Constituição brasileira, ressaltando os reflexos do poder na redefinição da carta política brasileira no que tange a sua desfiguração em face da inserção na sociedade global; Ações Coletivas e Cidadania como uma nova concepção de esfera pública/privada; e A construção de um judiciário socioambiental a partir da readequação de habitus e campo em Pierre Bourdieu. <https://orcid.org/0000-0003-2496-4886>. E-mail: josequerino@ufg.br

RESUMO

A escassez de estudos que tratam o Poder Judiciário sob um enfoque da administração pública contribui para um déficit no planejamento, avaliação e controle de sua atividade. Esta escassez contrasta com a importância atribuída pela Constituição à justiça, em suas quatro dimensões: de valor ou virtude, de uma sociedade que se quer justa; de poder, exercida pelo Poder Judiciário; de direito, materializada no princípio do amplo acesso e efetiva tutela de direitos fundamentais; de serviço público, que se perfaz no dever de prestação jurisdicional efetiva e célere aos jurisdicionados. A dimensão de serviço público, em especial, impõe à prestação jurisdicional o dever de efetividade e accountability, mas a arquitetura institucional atual do Poder Judiciário brasileiro é um obstáculo à promoção de ambas. Neste estudo de caráter interdisciplinar, teórico, que utiliza procedimento bibliográfico e método dialético, defende-se que a accountability social judicial, por pressupor a participação social, possui um caráter heterodoxo, podendo contribuir expressivamente para a consecução de uma política pública nacional de justiça, sobre a qual se busca promover a reconstrução de legitimidade do Judiciário.

Palabras clave/palavras chave: Justiça; dimensões; poder judiciário; accountability; políticas públicas; política nacional de justiça

ABSTRACT

The scarcity of studies addressing the Judiciary from the perspective of public administration contributes to a deficit in the planning, evaluation, and control of its activity. This scarcity contrasts with the importance attributed by the Constitution to justice, in its four dimensions: as a value or virtue, of a society that aims to be just; as a power, exercised by the Judiciary; as a right, materialized in the principle of broad access and effective protection of fundamental rights; and as a public service, which is fulfilled in the duty of effective and swift jurisdictional service to the citizens. The public service dimension, in particular, imposes on jurisdictional provision the duty of effectiveness and accountability, yet the current institutional architecture of the Brazilian Judiciary is an obstacle to promoting both. In this interdisciplinary, theoretical study, which uses bibliographic procedures and a dialectical method, it is argued that judicial social accountability, by presupposing social participation, has a heterodox character and can significantly contribute to the achievement of a national public justice policy, aiming to promote the reconstruction of the Judiciary's legitimacy.

Keywords: Justice; dimensions judiciary; accountability; public policy; nacional public policy

Introdução

Na Constituição brasileira, a categoria da justiça ocupa uma posição de destaque ao integrar os valores fundamentais que sustentam uma sociedade democrática. Sob a perspectiva da semiologia, o signo “justiça” abrange múltiplos significados que refletem as diversas dimensões e contextos em que se manifesta, consolidando-se como um conceito essencial tanto no ordenamento jurídico quanto na vida social. Nesse sentido, identificam-se quatro dimensões principais da justiça na Constituição: como valor ou virtude, como poder do Estado, como direito fundamental e como serviço público.

A hipótese central é que a fragmentação conceitual da justiça em dimensões distintas não apenas facilita a análise dos desafios enfrentados pelo sistema judicial brasileiro, mas também oferece uma perspectiva inovadora para abordar e solucionar problemas específicos de forma direcionada. Essa abordagem permite uma avaliação mais precisa de questões críticas, minimizando o risco de tensões sistêmicas ao propor soluções adaptadas a cada dimensão.

Entre as quatro dimensões, a justiça como serviço público destaca-se por sua materialização na prestação jurisdicional, que demanda celeridade, eficácia e maior *accountability*. Contudo, o cenário atual, marcado pela combinação de alta independência e autonomia da justiça, baixa responsividade, deficiências em mecanismos de responsabilização e uma arquitetura institucional pouco permeável ao diálogo e controle externo, impõe a necessidade de ampliar a participação social no exercício da função jurisdicional, ou seja, aperfeiçoar a *accountability* social da justiça.

Essa ampliação do envolvimento social não apenas reforça a legitimidade democrática do Poder Judiciário, mas também contribui para um equilíbrio mais adequado entre autonomia e controle. Assim, ao explorar as múltiplas dimensões da justiça, é possível avançar na identificação de soluções que respondam aos desafios específicos de cada aspecto, fortalecendo tanto a eficiência do sistema judicial quanto sua adesão aos princípios democráticos fundamentais.

1. A linguagem jurídica e o signo justiça

A precisão da linguagem jurídica é uma aspiração dos juristas, mas como um tipo de linguagem técnica, ela possui diferentes funções (p. ex., comunicar, designar, emocionar, persuadir), e utiliza signos vagos e ambíguos, cuja atribuição de sentido varia, em maior ou menor grau, conforme os usuários (emissor e receptor), o contexto, o campo do saber e o uso, constituindo-se, portanto, em um sistema de que os signos são partes.

Vagueza e ambiguidade constituem incertezas da linguagem, mas são conceitos distintos: enquanto a vagueza deve ser vista como um problema denotativo, indicador de situações em que não existe regra clara quanto à aplicação de um ou outro termo, a ambiguidade resulta de uma incerteza designativa, e ocorre quanto, sob o mesmo rótulo, o termo possui conjuntos de propriedades designativas aplicáveis a âmbitos denotativos distintos (WARAT, 1984: 76-77). Um exemplo clássico de vagueza é o signo calvo que possui um único significado, mas não exprime certeza quanto ao conjunto de elementos que se enquadram na categoria, já que entre o indivíduo sem nenhum fio de cabelo (certamente calvo) e o cabeludo (certamente não calvo), há uma “zona cinzenta” que coloca dúvidas quanto à sua aplicação; banco é um signo ambíguo, já que pode significar tanto o banco de uma praça quanto uma instituição financeira, ambos com propriedades designativas bastante diversas.

Em relação ao uso e função, expressões sinônimas como, por exemplo, “os burocratas reclamam aumento de salário” e “os servidores públicos pleiteiam melhoria salarial”; ou “indivíduo fugiu do local” e “jovem evadiu-se do local”, a depender do receptor, produzem sensações distintas no destinatário (WARAT, 1984: 60-79) e esta distinção, largamente utilizada na comunicação cotidiana, não é capaz de ser contida, embora possa ser minorada, na linguagem técnica.

A linguagem técnica caracteriza-se por utilizar signos da linguagem ordinária, cotidiana, com significados específicos, de maneira a reduzir, sem, contudo, conseguir eliminar, as incertezas da linguagem.

Justiça é um conceito abstrato bastante estudado, por exemplo, na filosofia, na política, na economia e no direito. Na linguagem jurídica o signo justiça e outros pertencentes à mesma família e derivados deste substantivo, como justo(a), judicial e judiciário têm diferentes significados, como se observa na mais de uma centena de vezes em que a Constituição brasileira o utiliza. A primeira hipótese explorada neste artigo é de que tais usos denotam diferentes dimensões desses signos, cuja análise pode auxiliar na busca de soluções para o que se pode genericamente identificar como crise da justiça.

2. O contexto em que se justificam as dimensões da justiça

A igualdade de todos perante a lei, o reconhecimento e defesa de direitos individuais, a proteção da propriedade privada e o exercício limitado do poder, traços típicos do liberalismo dos finais do século XVIII, ainda hoje marcantes, dependem do direito de acesso à justiça, “o mais básico dos direitos humanos” (CAPPELLETTI e GARTH, 2015), cuja efetividade é um desafio crescente nas sociedades contemporâneas, como expressa a Organização das Nações Unidas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 - ODS 16, e as metas 16.3 - promover o Estado de Direito em nível nacional e internacional e garantir o acesso à justiça, e 16.6 - promover instituições eficazes, transparentes e responsáveis em todos os níveis (ONU, 2024).

As causas são várias, entre elas a universalização do direito ao acesso, a constitucionalização de um rol cada vez mais amplo de direitos, uma cultura de conflituosidade, a priorização de interesses individuais sobre direitos coletivos, entre outros.

Para enfrentar o desafio de assegurar o mais amplo acesso à justiça, Cappelletti e Garth (2015) nos anos 80, desenvolveram, no contexto do Projeto de Florença, amplos estudos a respeito, no qual identificaram diferentes momentos, ou ondas, de acesso à justiça. Após uma primeira onda em que o desafio maior era ampliar a assistência judiciária para os pobres, os autores identificaram uma segunda onda, marcada pelo problema da representação frente a determinados direitos, especialmente os difusos, como os de proteção ambiental e do consumidor e, finalmente, uma terceira onda, focada na articulação de instituições e ferramentas para a garantia e efetividade do acesso à justiça (CAPPELLETTI e GARTH, 2015). Estas ondas implicam-se mutuamente e são úteis sobretudo para ilustrar um processo longo e esforços no sentido de resolver a crise da justiça. A Constituição brasileira que resulta do processo constituinte que marcou a redemocratização do país buscou respostas a estas três ondas e decidiu enfrentar o desafio de melhorar o que Batley, Mc Court e Mc Loughlin (2012) identificaram como governança, neste caso a governança judicial, de forma a ampliar a garantir o acesso à justiça de forma a forma a prover a todos a efetividade de direitos.

Enquanto o acesso à justiça é assegurada na Constituição, a distribuição de bens e direitos em caso de conflitos compete ordinariamente ao Poder Judiciário, que deve pautar suas

decisões no respeito às leis, tendo no horizonte a determinação de buscar a realização da sociedade justa e solidária.

O parágrafo anterior identifica diferentes dimensões do signo justiça e derivados. Uma primeira dimensão expressa o valor ou virtude de uma sociedade plural e fraterna, conforme exposto no preâmbulo da Constituição brasileira, que reconhece a “justiça como um valor supremo...” (BRASIL, 1988: preâmbulo) e busca “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (BRASIL, 1988: art. 3º, I). Nesta acepção o termo é usado sobretudo com um conceito normativo que expressa um conjunto de valores positivamente apreciados e transpostos em Constituições típicas do *welfare state*, cujo foco é o reconhecimento e a garantia de direitos e a igualdade substancial que proclama a necessidade de uma melhor e mais equilibrada proteção e fruição de direitos, sobretudo os direitos sociais.

A segunda dimensão, que resulta do que a doutrina identifica por princípio da inafastabilidade da jurisdição, traduz um direito fundamental expresso no art. 5º, XXXV da Constituição (BRASIL, 1988), o qual determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

O direito fundamental de acesso à justiça expresso no inciso XXXV, embora seja responsabilidade da sociedade como um todo, depende em especial do Poder Judiciário (BRASIL, 1988: art. 2º), a quem compete prioritariamente a solução de controvérsias por meio da aplicação e interpretação das leis.

A condição para a garantia do acesso à justiça é, justamente, o reconhecimento do Judiciário enquanto um poder de Estado, condição que expressa a terceira dimensão constitucionalmente referida da justiça. O exercício deste poder é próprio do Judiciário, e seu exercício materializa-se na prestação jurisdicional adequada.

Por último, refere-se à dimensão da justiça como um serviço público, dimensão esta que tem inspiração em estudos sobre a reforma da Justiça no final da década de 90 e seguintes, em especial os promovidos pelo Banco Mundial para operar a reforma da justiça na América Latina. Esta dimensão exalta uma concepção de justiça, mas juridicamente encontrou expressão no art. 5, LXXVIII da Constituição o qual assegurou “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios e garantias à celeridade de sua tramitação” (DAKOLIAS, 1997).

De forma retrospectiva, todas estas dimensões podem ser encontradas na compreensão de que a efetividade do direito de acesso à justiça impõe a prestação de um serviço

público (a prestação jurisdicional) célere e eficaz, que será assegurado pelo exercício autônomo e independente do Poder Judiciário, o qual atuará de forma a assegurar o direito fundamental de acesso à justiça, de modo a buscar a realização de uma sociedade livre, justa e solidária, para alcançar o valor supremo de uma sociedade justa e fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica de controvérsias.

O reconhecimento do caráter multidimensional do signo justiça expresso na Constituição brasileira e a sua decomposição nas dimensões de valor, direito fundamental, poder e serviço público, tornam mais visível a sua compreensão em diferentes formas e contextos, e permitem aprofundar estudos, buscar saídas e perscrutar resultados para o que tem se revelado um dos maiores desafios da sociedade brasileira, qual seja, a efetividade do acesso à justiça, sem a qual sua legitimidade resta comprometida.

3. As quatro dimensões da justiça consagradas na Constituição brasileira

A normatividade da Constituição afastou o pressuposto de que o caráter inequivocamente político destes documentos pudesse prescrever normas sem eficácia, de maneira que toda norma inserta na Constituição, e neste caso está-se fazendo referência à concepção formal da Constituição, está apta a gerar efeitos, ainda que nem todas possam gerar efeitos plenos imediatamente (CANOTILHO, 1988: 1033 e ss.). Além disso, embora a doutrina e a jurisprudência tenham criado categorias apropriadas para diferenciar princípios e regras, assim como seus efeitos, não há dúvidas de que normas constitucionais geram direitos cuja justiciabilidade geram demandas. No contexto das Constituições que buscaram consagrar o *welfare state*, os ordenamentos jurídicos em que o amplo acesso à justiça está assegurado, o que, no caso do Brasil, pressupõe o acesso também à ordem jurídica justa, implica no fato de que a escassez material, ou seja, a restrição a direitos fundamentais, em especial os direitos sociais que demandam prestações positivas do Estado, conduz à maior demanda por direitos (FERNANDES, 2015:103 e ss.).

A dimensão da justiça como valor ou virtude está consagrada no preâmbulo da Constituição, o qual expressa os mais caros princípios da sociedade que, à época, emergia no contexto pós-ditatorial. Este preâmbulo invoca a “justiça como valor supremo de uma sociedade” (BRASIL, 1988: preâmbulo).

A força normativa do preâmbulo é matéria controversa na doutrina, mas ainda que possa haver divergência sobre a sua imperatividade, existe convergência na percepção de que no preâmbulo reside a exaltação dos valores caros à sociedade brasileira e, mesmo assumindo-se a ausência de caráter prescritivo do preâmbulo, este dispositivo informa aos jurisdicionados e aos legisladores a direção que se deve buscar na elaboração e execução das leis (FERNANDES, 2015: 113).

Na sequência do preâmbulo, o art. 3º, I da Constituição estabelece ser objetivo da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988: preâmbulo). Trata-se de um princípio constitucional que, como tal, possui um amplo espectro de interpretação e aplicação, mas cuja imperatividade é inquestionável. Assim como o preâmbulo, indica as virtudes e os valores consagrados pelos constituintes que devem informar a sociedade brasileira, mas, diferente daquele, o princípio constitucional é vinculante e, embora possa ter seus efeitos mitigados pelo seu caráter principiológico, obriga comportamentos e coíbe o comportamento oposto. Desta vinculatividade decorre justamente o fato de o dispositivo poder ser invocado em demandas judiciais (CANOTILHO, 1998: 1060)

A justiça estabelecida no preâmbulo, assim como a definida como objetivo da República, são exemplos da dimensão de valor atribuído à justiça pela Constituição, uma dimensão que, sendo vinculante, mesmo quando não tem aplicabilidade plena deveria obstaculizar movimentos no sentido oposto. Esta compreensão já seria suficiente para que se considere inconstitucional normas e ações que promovam e gerem desigualdade, o que não ocorre com frequência.

A segunda dimensão refere-se ao acesso à justiça, caracterizado como um direito fundamental. Esta perspectiva vai ao encontro dos achados da pesquisa de Cappelletti & Barth (2015), na qual revelam que sem a garantia do amplo acesso à justiça todos os demais direitos estariam ameaçados, uma vez que poderiam não ser apreciados pelo Judiciário. No caso da Constituição brasileira, este amplo acesso visou assegurar não apenas a justiciabilidade das leis, mas também a sua efetividade, decorrendo daí a percepção de que o acesso à justiça pressupõe também, como bem assevera Watanabe (2019), o acesso à ordem jurídica justa (valor justiça), cabendo ao Judiciário a apreciação de qualquer lesão ou ameaça a direito (Constituição, art. 5º, XXXV). Sendo esta uma norma de direito fundamental tem, segundo a doutrina constitucional tradicional, eficácia e aplicabilidade direta e imediata, o que implica na sua possível invocação

pelo jurisdicionado e proteção independente de outras normas, ainda que estas possam, eventualmente, delimitar o alcance desses direitos (FERNANDES, 2015: 103-116).

A expansão do rol de direitos fundamentais e, sobretudo, a inclusão neste rol dos direitos sociais é um traço das Constituições do *welfare state* e, certamente, um dos fatores responsáveis tanto pela expansão da judicialização quanto pelo atraso na resposta judicial. Reconhecer esta relação, contudo, não implica em endossar o caminho da contenção de direitos fundamentais e tampouco a restrição do acesso à justiça. Ao contrário, impõe à sociedade o dever de expandi-los e assegurá-los, por ser esta a opção do constituinte para que o Brasil possa mirar a construção de uma sociedade justa, por meio da expansão e distribuição equitativa de direitos.

Os direitos sociais típicos consagrados constitucionalmente realizam-se, em especial, por meio de políticas públicas e, ao contrário dos direitos civis, que tinham foco na garantia e exercício das liberdades individuais e demandam a atuação negativa do Estado, os direitos sociais exigem políticas públicas eficazes, ampliando-se assim a atuação do Poder Judiciário sobre áreas típicas de atuação do Executivo e do Legislativo.

Uma das consequências desta expansão é que o magistrado, figura central do Poder Judiciário, deixa de ser invisível, com um poder nulo de quem “não expressa mais do que a boca que pronuncia as palavras da lei” (MONTESQUIEU, 2005), para assumir em muitos casos um papel visível e ativo em todos os ciclos das políticas públicas, em especial nas etapas de controle, implementação e, eventualmente, até mesmo a formulação de políticas públicas, como ocorre com frequência em casos envolvendo demandas relativas ao direito à saúde e também, ainda de forma contida, em casos de processos estruturais (MARIANO e BARBOSA, 2023). É este o contexto em que está erigida a terceira dimensão da justiça, como expressão de um poder de Estado. Um traço característico do Estado liberal é o poder limitado do Estado, balizado nas normas legais vigentes, a fim de assegurar o Estado de Direito. Esta terceira dimensão assenta-se no binômio da autonomia e independência do Poder Judiciário (artigos 99 e 2º da Constituição (BRASIL, 1988), respectivamente, e nas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios dos magistrados, conforme previsão do art. 95 do mesmo documento legal (BRASIL, 1988)..

Na medida em que a atuação do Poder Judiciário expande-se, é natural que haja um maior fiscalização e controle de suas atividades, condição que encontra eco no conceito atual de *accountability*, um termo também multidimensional que engloba a transparência, a

responsividade, ou seja, a capacidade de responder às expectativas e demandas do jurisdicionado, e a responsabilização exigida e exigível dos agentes públicos, inclusive dos juízes (BARBOSA, 2021). Princípios da administração pública consagrados no art. 37 e incisos da Constituição buscam ampliar e conformar a atuação da administração pública brasileira, sendo aplicável, no que for pertinente, também aos membros do Poder Judiciário, em especial aos magistrados (MIGLIAVACA, 2015).

A *accountability* judicial é condição necessária, embora não suficiente, para a garantia o Estado de Direito, mas da sociedade que se pretende justa e que está fundada nos valores da justiça, exige-se que este Estado seja também democrático, resultando no Estado Democrático de Direito, consagrado constitucionalmente, e que tem um dos pressupostos o equilíbrio adequado entre a liberdade, que decorre da autonomia, e a *accountability* do Judiciário (BARBOSA, 2021).

A quarta dimensão da justiça decorre da especial função do Judiciário de interpretar as leis e dirimir conflitos, de maneira a realizar a prestação jurisdicional (MIGLIAVACA, 2015). Nesta dimensão, a prestação jurisdicional é compreendida como um serviço público (DAKOLIAS, 1997), e a qualidade da jurisdição é um problema da administração da justiça, um campo específico do alargado campo da administração pública (GUIMARAES, GOMES e GUARIDO FILHO, 2018). O objeto da administração da justiça é a prestação jurisdicional efetiva que tem na decisão judicial o seu ato mais importante. O resultado esperado é a resolução pacífica de controvérsias e a efetividade da justiça. Tratando-se de uma função essencial ao exercício de quaisquer outros direitos, dela exige-se celeridade e eficiência, categorias que condicionam a entrega do serviço oferecido aos jurisdicionados pelo Judiciário (DAKOLIAS, 1997).

Importante perceber que enquanto na dimensão poder a legitimação do Judiciário depende de sua autonomia e independência, a dimensão serviço público legitima-se na entrega rápida e eficiente da prestação jurisdicional. A multidimensionalidade da justiça facilita não apenas essas associações, mas o reconhecimento de especificidades em cada uma das dimensões, possibilitando maior precisão para cada um dos problemas apresentados, ao invés de avaliar tudo sob o enfoque de uma só “crise da justiça”.

4. A construção participativa de uma política nacional de justiça

A relação do Judiciário com as Políticas Públicas apresenta-se em uma dupla perspectiva. De um lado, mais direitos demandam melhores políticas públicas, e a dificuldade de os poderes Executivo e Legislativo oferecerem respostas eficientes em termos de políticas públicas, em especial aquelas atinentes a direitos sociais como saúde, educação, previdência, habitação, que demandam maiores recursos públicos, justifica a intervenção crescente do Judiciário sobre as elas, sendo esta a abordagem mais comum quando se analisa o binômio Poder Judiciário e políticas públicas.

Mas há ainda uma segunda perspectiva, associada à obrigação do Judiciário em entregar ao jurisdicionado a prestação jurisdicional célere e eficaz, exigência materializada no art. 5, inciso XXXX da Constituição, que dispõe: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios e garantias à celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988), uma determinação que encontra expressão clara na obrigação de “entregar a prestação jurisdicional” (*deliver justice*), fornecer tratamento justo e responsabilização adequada com que o campo da gestão e das políticas públicas enfrenta o desafio de exigir do Judiciário que assegure à sociedade um serviço essencial, sem o qual qualquer outro direito, por mais fundamental que seja, encontra-se ameaçado (MALENA, FORSTER, & SINGH, 2004; BARBOSA, 2021). Nesta segunda perspectiva a justiça, para além de um serviço público, torna-se ela mesma o objeto de uma política pública à qual se denomina Política Nacional de Justiça.

Diferente das políticas públicas tradicionais, cuja elaboração e execução estão centradas no governo, isto é, Executivo e Legislativo, a Política Nacional de Justiça que se busca concretizar expressa uma espécie do gênero política pública que apresenta, como tal, algumas singularidades, em especial o fato de que sua concepção e execução requerem, no contexto brasileiro, uma forte atuação do Poder Judiciário, em especial do Conselho Nacional de Justiça (2009), a quem compete, nos termos do art. 103-B, § 4º da Constituição e do art 4º, XIV do Regimento Interno, a função correccional e a função de planejamento central e gestão do Poder Judiciário brasileiro.

Discussões sobre a democratização da justiça antecederam a criação do CNJ, mas sua inserção na estrutura do sistema de justiça brasileiro foi essencial para que se começassem a desenvolver no país estudos sobre o Poder Judiciário e seu planejamento estratégico, além da necessidade de compreendê-lo e analisá-lo à luz da Administração Pública, do Direito

Administrativo e da gestão, razão adicional para estudá-lo na moldura das políticas públicas, com conceitos e ciclos (FREY, 2021) que auxiliam na compreensão da atuação da justiça brasileira.

Passados quase 20 anos da criação do Conselho Nacional de Justiça, é inquestionável sua ação para, na moldura da independência do Poder Judiciário, ampliar a *accountability judicial*. Mas se na dimensão transparência os avanços promovidos pelo CNJ são evidentes, as dimensões da responsabilização e da responsividade ainda demandam maior atenção e revelam um relativo esgotamento da capacidade de o Judiciário transpor o seu isolamento e elitismo para construir de forma participativa uma política de justiça, capaz de garantir um direito fundamental de acesso à justiça e prover um serviço essencial ao cidadão. Isto significa que o relativo sucesso com que o CNJ tem conseguido ampliar a *accountability* do Judiciário, contrasta com os ainda muito tímidos avanços em propostas que promovam a *accountability* social da justiça (MALENA, FORSTER, & SINGH, 2004; BARBOSA, 2021). A assunção de uma política nacional de justiça como espécie do gênero política pública, construída por meio de processos participativos, resultariam na ampliação da *accountability* social da justiça.

A participação social no campo jurídico pode ser interpretada como um exemplo de heterodoxia, no sentido proposto por Pierre Bourdieu (2000), porque questiona e desestabiliza os *habitus* e as estruturas simbólicas tradicionalmente dominantes nesse espaço social. O campo jurídico está estruturado por uma lógica de autonomia e especialização que privilegia agentes detentores de capital simbólico específico — como juízes, advogados e acadêmicos — e exclui, ou minimiza, a voz de atores externos, como os cidadãos comuns e organizações da sociedade civil, refletindo a ortodoxia do campo e legitimando práticas muitas vezes dissociadas das demandas e necessidades sociais, que evidenciam a baixa responsividade da justiça. A introdução de mecanismos de *accountability* social e participação cidadã pode ser vista como uma estratégia para romper com a *doxa* do campo jurídico — isto é, as normas implícitas e naturalizadas que sustentam a sua estrutura tradicional, de forma a atuar como um motor de transformação, questionando os fundamentos estruturais da ortodoxia jurídica e contribuindo para a construção de uma política pública de justiça que reconstrua a legitimidade do Judiciário em termos democráticos e inclusivos.

Apesar deste potencial, o desenho institucional do CNJ (composição, competências, funcionamento etc.) e do sistema de justiça como um todo, ao invés de favorecer, constitui-se em um obstáculo à participação social na consecução de uma Política Nacional de Justiça, a qual

pressupõe ação integrada e coordenada de entes públicos e privados, instituições e pessoas, além de órgãos dos demais Poderes de Estado na consecução desta singular política pública, é que se busca ampliar a *accountability* social da justiça.

Mesmo em um contexto desfavorável, os espaços que demandam participação da sociedade (jurisdicionado, cidadão, peritos, ouvidores, conforme a situação) na justiça têm sido ampliados, seja no que concerne à jurisdição (justiça como serviço público), seja no que se refere à governança judicial (justiça como poder). É o que acontece, por exemplo, no campo de apoio à tomada de decisão e do próprio processo decisório, nos quais os litígios estruturais, a mediação e arbitragem, a justiça restaurativa e o tribunal do júri recorrem à participação social na solução de conflitos; as audiências públicas, os *amici curiae* e as perícias abrem o processo de tomada de decisão ao auxílio externo.

No âmbito da administração da justiça, a produção de dados e geração de informações; a criação de ouvidorias; a profissionalização da gestão das unidades judiciais; a participação da Ordem dos Advogados na seleção de magistrados são processos nos quais também há a participação externa.

Especificamente para a gestão do serviço judiciário, a contratação de profissionais de formação diferente da jurídica, como os comunicadores sociais, estatísticos, especialistas informáticos, contadores, gestores públicos e privados, especialistas ambientais, arquitetos, psicólogos, bem como a criação de comissões especiais com espaços à participação de profissionais externos à justiça são exemplos de abertura. Estes espaços são exemplos de que atores externos ao sistema de justiça aos poucos ampliam seus espaços dentro dele, contribuindo desta forma para a ampliação da *accountability* social da justiça (BARBOSA, 2021).

A pluridimensionalidade da justiça, como constitucionalmente tratada, bem como as dimensões reveladas quando se discrimina os termos *policy*, ao especificarem diferentes contextos para o uso dos signos justiça e política, permitem que se definam propostas e debates sobre seus diferentes âmbitos, o que pode favorecer o consenso possível, necessário para que se possa conceber uma PNJ, diferenciando vários de seus aspectos. Nesse sentido, e apenas de modo exemplificativo, evidencia-se que enquanto a definição sobre a forma de seleção ou controle disciplinar de magistrados, por referir-se à melhor forma de exercício de um serviço público, possa ser objeto de uma PNJ da qual participe a sociedade, a participação social na banca de julgamento dos concursos para ingresso na magistratura ou na aplicação de sanção

aos magistrados, por serem procedimentos que visem assegurar a independência judicial e estejam portanto, associado ao poder exercido pelo Judiciário, pode restringir esta participação.

5. Considerações Finais

O constituinte brasileiro expôs na Constituição as bases de funcionamento e atuação do Judiciário brasileiro, mas a multidimensionalidade da justiça revelada está a exigir a construção participativa e democrática de uma política nacional de justiça, de maneira a ampliar a sua governança, isto é, melhorar os arranjos internos de maneira a que eles possam estruturar as relações entre provedores, beneficiário e grupos excluídos (BATLEY, MC COURT & MCLOUGHLIN, 2012).

O desmembramento do signo justiça, da forma como está tratado na Constituição brasileira, em quatro diferentes dimensões – valor, direito, poder e serviço público facilita a identificação de problemas relativos à entrega da efetiva prestação jurisdicional e permite que soluções pontuais que implicam uma ou mais dessas dimensões sejam tratados, sejam apontadas, com risco minorado de provocar reações e tensões

Enquanto espécie do gênero política pública, a formulação da PNJ encontra limites na própria concepção de política pública e nas outras dimensões da justiça, em especial a que identifica o exercício de um poder que, nos termos constitucionais, deve ser harmônico e independente em relação aos demais. Estas condições, contudo, não afastam a justiça (poder) da obrigatoriedade de prestar contas da qualidade do exercício de sua função, a prestação jurisdicional (serviço público) entregue ao povo brasileiro, titular da soberania constitucionalmente assegurada.

Ao se colocar em evidência a multidimensionalidade da justiça, o debate em torno de problemas e soluções torna-se mais fácil pois, se por um lado não é possível isolar uma única dimensão da justiça, por outro, problemas invocados provavelmente enfatizam uma ou outra dimensão, sendo mais factível a busca de consensos, com menores chances de que soluções “contaminem” todo o entorno e provoquem tensões desnecessárias que tocam em outras dimensões da justiça.

A multidimensionalidade do signo justiça permite que se perceba a construção participativa de uma Política Nacional de Justiça como uma iniciativa voltada sobretudo à melhoria da prestação jurisdicional (serviço público), e não ao controle social ou político sobre

o Poder Judiciário (poder), sendo esta uma condição necessária, embora não suficiente, para assegurar ao jurisdicionado a proteção de direitos (direito), para que a justiça (valor) possa ser o farol de condução da sociedade brasileira.

Referências

BARBOSA, C. M. A importância da dimensão política da accountability social do judiciário brasileiro para a democratização da justiça e para a superação do modelo de gestão judicial. In: AUGUSTO, C. B. E. A. **Novas direitas e genocídio no Brasil: pandemias e pandemônio**. São Paulo: Tirant lo Blanch, v. II, 2021. p. 227-238.

BATLEY, R.; MC COURT, W.; MCLOUGHLIN, C. The Políticas and Governance os Public Services in Developing Countries. **Public Management Review**, 14, n. 2, 6 mar 2012. 1-17.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em 23 nov. 2024.

CANOTILHO, G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, v. 2 ed., 1998. 1352 p.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, v. reimp., 2015. 168 p.

DAKOLIAS, M. **El sector judicial en America Latina y en el Caribe: elementos de reforma**. Banco Mundial. Washington, DC. 1997. (0253-7494).

FERNANDES, B. G. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Jus Podivm, v. 7 ed., 2015.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21, n. Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89), agosto 2022. 212-259.

GUIMARAES, A. T.; GOMES, A. O.; GUARIDO FILHO, E. R. Administration of justice: an emerging research field. **RAUSP Management Journal**, 53, n. 3, mar 2018. 476-482.

MALENA, C.; FORSTER, R.; SINGH, J. **Social accountability: an introduction to the concept and emerging practice**. The World Bank. Washington, DC, p. 24. 2004.

MARIANO, M. D.; BARBOSA, C. M. A garantia judicial do direito à moradia nos litígios coletivos possessórios por meio do processo estrutural. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, 15, n. 3, 23 dez 2023. 1134-1161.

MIGLIAVACA, L. D. A. A prestação jurisdicional como serviço público: a observância do princípio da eficiência e sua relação com a razoável duração do processo. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, 16, n. 1, jan./jun. 2015. 167-182.

MONTESQUIEU. **O Espírito das leis**. 3^a. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ONU – Organização das Nações Unidas. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 23 nov. 2024.

WARAT, L. A. **O direito e sua linguagem**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, v. 2 versao, 1984. 120 p.

WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, procesos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

Submetido em 10.01.2024

Aceito em 10.06.2024