

PARTICIPAÇÃO  
RESPEITO POPULAR  
DIVERSIDADE  
EMPODERAMENTO DIREITOS ANCESTRALIDADE  
INCLUSÃO REPRESENTATIVIDADE LEIS  
EDUCAÇÃO MORADIA HABITAÇÃO  
DIÁLOGO FORMAS NORMAS

E-BOOK

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

VOLUME II

**ORGANIZAÇÃO**

Ouvidoria-Geral da DPE-RS, Fesdep e  
CCULTIS

DIGNIDADE STF  
JUSTIÇA SOCIEDADE EMANCIPAÇÃO MULHERES DEMOCRACIA  
DIREITOS HUMANOS LGBTQIAP+ REVISÃO INDÍGENAS MEIO AMBIENTE TRABALHO COMUNIDADES EXECUTIVO  
PCDS LEGISLATIVO ACOLHIMENTO CORTES QUILOMBOLAS

PARTICIPAÇÃO  
ESPEITO  
DIVERSIDADE  
POPULAR  
EMPODERAMENTO  
DIREITOS ANCESTRALIDADE  
INCLUSÃO REPRESENTATIVIDADE LEIS  
DIÁLOGO EDUCAÇÃO MORADIA HABITAÇÃO  
FORMAS NORMAS

E-BOOK

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

VOLUME II

**ORGANIZAÇÃO**

Ouvidoria-Geral da DPE-RS, Fesdep e  
CCULTIS

DIGNIDADE STF  
JUSTIÇA SOCIEDADE REVISÃO  
DIREITOS HUMANOS LGBTQIAP+ INDÍGENAS MEIO AMBIENTE  
EMANCIPAÇÃO MULHERES DEMOCRACIA  
LEGISLATIVO ACOLHIMENTO TRABALHO COMUNIDADES EXECUTIVO  
PCDS CORTES QUILOMBOLAS

PARTICIPAÇÃO  
RESPEITO  
DIVERSIDADE  
POPULAR  
EMPODERAMENTO  
INCLUSÃO  
DIÁLOGO  
DIREITOS ANCESTRALIDADE  
REPRESENTATIVIDADE  
EDUCAÇÃO  
MORADIA  
LEIS  
HABITAÇÃO  
FORMAS  
NORMAS



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Participação social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do sistema de justiça [livro eletrônico] : volume II / organização: Rodrigo de Medeiros Silva; Alessandra Quines Cuz; Jania Maria Lopes Saldanha; Amábily Mattner Mello; Ana Karina Licodiedoff Baethgen; Adalene Ferreira Figueiredo da Silva; Julio Picon Alt. -- 1. ed. -- Porto Alegre, RS : IPDMS, 2026.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-991210-6-7

1. Defensoria pública 2. Democracia 3. Direito 4. Direitos humanos 5. Instituições públicas 6. Justiça 7. Participação social - Brasil I. DPE-RS, Ouvidoria-Geral da. II. Fesdep. III. CCULTIS.

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Participação social : Políticas públicas : Sociologia 302.14

Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/9314

# SUMÁRIO

## *PREFÁCIO*

### **PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

*Cristina Ayoub Riche*.....8

## **SEÇÃO I: O ACESSO À JUSTIÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA**

*Amábily Mattner Mello*..... 15

Acesso à Justiça como política pública e a exigibilidade de conselhos de usuários

*Ana Lúcia da Silva Magalhães*..... 17

Defensoria Pública e acesso à justiça no Brasil: políticas públicas e desafios contemporâneos

*Lígia Mori Madeira e Kálita Hilario Trindade de Medeiros*..... 30

Orçamento Participativo: instrumento válido para as instituições do sistema de justiça

*Carlos Frederico Barcellos Guazzelli*..... 44

## **SEÇÃO II: OLHARES DIVERSOS**

*Adalene Ferreira Figueiredo da Silva*..... 52

A interdisciplinaridade como ferramenta para a efetivação de direitos na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul

*Letícia Souza Mello, Caroline Azambuja Santos, Isadora Garcia de Goes e Thais Dalla Rosa*..... 55

Das “mordaças” da magistratura

*Ana Inês Algorta Latorre*..... 73

A independência na democracia judicial e o lugar da sociedade no processo de defesa das instituições

*João Ricardo dos Santos Costa*..... 77

### **SEÇÃO III: DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

*Ana Karina Licodiedoff Baethge*.....90

“Desdemocratizando a democracia”; desafios à participação social na  
“reconstrução do RS”

*Marcelo Kunrath Silva, Camila Dellagnese Prates e Ângela Camana*.....93

Participação social como instrumento de efetivação da democracia nas  
instituições do sistema de justiça: por um plano de reparação civilizatória  
no sistema de justiça

*Iyá Sandrali*.....106

Participação social como caminho para fortalecer a democratização do  
sistema de justiça nos conflitos socioambientais

*Emiliano Maldonado e Tchenna Fernandes Maso* .....112

Democratizar o sistema de justiça: participação social, desigualdade  
estrutural e legitimidade institucional

*Alessandra Quines Cruz*.....131

**GALERIA DE FOTOS DO SEMINÁRIO** .....145



PREFÁCIO

# **Participação Social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça**

Cristina Ayoub Riche<sup>1</sup>

O livro intitulado “Participação Social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça”, que tenho a honra e o orgulho de prefaciar, a convite do atual Ouvidor-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Rodrigo de Medeiros, que desenvolve um belíssimo trabalho, uma pessoa de “fazimento”, como certamente diria Darcy Ribeiro se o conhecesse. O livro dialoga com a minha trajetória profissional acadêmica, como docente universitária, como gestora e como criadora e primeira ouvidora das Ouvidorias do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Uma trajetória marcada pela defesa da autonomia universitária, pela defesa da soberania nacional, do acesso ao conhecimento como direito, pela defesa da democracia participativa, do processo de formação de gestores públicos, da mediação de conflitos, do acesso à justiça e do fortalecimento das políticas públicas de Estado, que transformam para melhor a vida das pessoas.

Muito alvissareira a realização do II Seminário, em 2025, e a consequente publicação do livro, neste ano de 2026, em que a nossa Constituição, a Constituição da República Federativa do Brasil, completa 38 anos. A nossa Carta Maior, que tem a democracia como o seu princípio supremo, elaborada para construir uma sociedade livre, justa e solidária, focada na dignidade da

---

1. Profa Dra Cristina Ayoub Riche. Presidenta do Fórum Nacional de Ouvidores Universitários e de Hospitais de Ensino (FNOUH). Ex-Presidenta do Instituto Latinoamericano del Ombudsman/Defensorías del Pueblo (2019-2023) e Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

pessoa humana, este fundamento republicano, um princípio pilar e norteador, também, das atuações das Defensorias Públicas e Ouvidorias no Brasil, como órgãos garantidores de direitos.

A Constituição, que se traduz no projeto de refundação do país que permanece atual, robusto e necessário para a proteção da soberania, da cidadania e da ética na política, é inspiração para este livro.

Esta obra foi organizada pela Ouvidoria-Geral da DPE-RS em conjunto com a Fundação Escola Superior da Defensoria do Rio Grande do Sul (Fesdep) e com o Centro de Culturas Jurídicas Comparadas – Internacionalização do Direito e Sistemas de Justiça (CCULTIS/Unisinos) e está dividida em três seções: Seção I: O Acesso à Justiça como Política Pública; Seção II: Olhares Diversos; Seção III: Democracia e Participação Social.

Ela aborda questões bastante relevantes, ainda não exploradas o suficiente, e retrata o conteúdo das comunicações apresentadas no II Seminário, realizado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos dias 24 e 25 de abril de 2025, intitulado “Participação Social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do Sistema de Justiça”. O evento reuniu representantes do sistema de justiça, movimentos sociais, universidades e órgãos públicos para tratarem de um tema fundamental para o contínuo aperfeiçoamento democrático das instituições brasileiras, o que impacta na efetividade das políticas públicas, notadamente, na política pública de acesso à justiça. Esta publicação corresponde às memórias do II Seminário e tem o condão de compartilhar e difundir as ideias e experiências entre os atores e organizações da sociedade civil que buscam respostas das instituições que integram o Sistema de Justiça e indicar caminhos viáveis para o acesso à justiça, para a consolidação e o fortalecimento da democracia participativa.

O referido Seminário foi promovido conjuntamente pela Ouvidoria-Geral da DPE-RS, Acesso – Cidadania e Direitos Humanos, Associação das Defensoras e Defensores Públicos do Rio Grande do Sul (Adpergs), Associação Defensoras e Defensores pela Democracia, Associação Juízas e Juizes para a Democracia (AJD), Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do RS, do Grupo de Pesquisa Ccultis da Faculdade de Direito da Unisinos, Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (Cedh-RS), Conselho Regional de Serviço Social (Cress-RS), Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Sul (CRP-RS), Faculdade de Direito da UFRGS, Fundação Escola Superior da Defensoria Públi-

ca do RS (Fesdep), Fórum Justiça, Instituto Preservar e Ministério Público Federal (MPF). O livro tem o objetivo de transformar o Seminário em um ponto de partida para o aprofundamento das temáticas mencionadas, tendo a missão de converter-se em um documento de trabalho útil à disposição de toda sociedade. Este é o melhor insumo para o diálogo frutífero e o trabalho colaborativo que estes órgãos podem levar adiante, um aporte urgente para a construção / reconstrução de consensos em prol de uma democracia substantiva que perdure no tempo e que se constitua numa concepção ampla da soberania e da cidadania.

Além disso, esta obra nos lembra que a cultura de direitos exige memória coletiva para reconhecer de onde viemos e saber como percorremos o caminho até aqui, para interpretar o presente e descobrir o que foi conquistado e o que está a exigir de toda sociedade novos desafios, porque a democracia não se mantém automaticamente, ela não é estática.

Eu costumo dizer que no Brasil as Ouvidorias externas às Defensorias Públicas são instrumentos que ao garantirem direitos, viabilizam a efetividade da democracia participativa. São arquiteturas democráticas de participação popular que têm um papel pedagógico importante, porque colocam em prática a **tríade informar-formar-transformar**, atuam tendo como base os direitos humanos, os direitos fundamentais de fraternidade e de solidariedade, e consideram a dignidade da pessoa humana como valor fundamental e republicano, porque sem a dignidade da pessoa humana não pode haver soberania, nem mesmo o exercício pleno da cidadania.

Recuemos no tempo para lembrar que, no início do ano de 2023, a pesquisa Edelman Trust Barometer: **Navegando em um Mundo Polarizado** revelou um cenário alarmante para as democracias do mundo, um cenário global de colapso no otimismo econômico e de profunda polarização, sustentado pela desconfiança nas instituições tradicionais.

**Ansiedades econômicas, desequilíbrio institucional, desigualdade massiva entre classes e batalha pela verdade** são os quatro fatores que, de acordo com a pesquisa, provocam os cenários de polarização.

No best seller e ainda recente livro **Como as democracias morrem**, LEVITSKY e ZIBLATI elencam os aspectos que permitem até as democracias mais sólidas entrarem em processos capazes de corroer estruturas e direitos construídos arduamente durante séculos.

Segundo os autores, **quatro principais indicadores caracterizam o**

**comportamento autoritário de políticos capazes de ameaçar as democracias:** Rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas); Negação da legitimidade dos oponentes políticos; Tolerância ou encorajamento à violência; Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

Essas figuras políticas, lidas socialmente como antissistema, segundo os autores, são capazes de minar conquistas democráticas por dentro das próprias estruturas do Estado.

O debate sobre quais crises estão instaladas nas diferentes democracias contemporâneas é amplo e tem muitas nuances. Além de uma democracia em crise, vivemos uma vida totalmente nova no planeta, marcada pelo trauma pós-pandêmico, pela coisificação do homem, pela hiperindividualização (este fenômeno contemporâneo caracterizado pela ênfase extrema na identidade pessoal, autonomia e desejos individuais, em detrimento das conexões sociais, coletivas e comunitárias), pela banalização da morte, pela espetacularização da violência, pela invisibilização das vítimas de violência, características que aceleram os desligamentos de laços de afeto em diversas sociedades, dificultam a nossa comunicação e a nossa conexão com muitas pessoas, instalando uma crise profunda de valores, de ética, de confiança, agravando crises políticas, humanitárias e sanitárias.

E, diante desses contextos, este livro é um bálsamo, para não perdermos a esperança na efetividade da democracia participativa que pode melhorar, e muito, a democracia representativa. Precisamos urgentemente de equipamentos cruciais para a construção coletiva de novos modos de pensar, de fazer, de criar e mudar o cenário instalado de pessimismo, violência, desigualdade e distopia. São equipamentos que podem fomentar intervenções com seriedade, serenidade e afinco, auxiliando os Estados a construírem um ambiente de confiança em que a ética, a empatia, a harmonia, o diálogo e o respeito sejam os pilares das relações interpessoais e institucionais.

Luis Alberto Warat, professor argentino, que viveu muitos anos no Brasil, uma referência no campo da mediação de conflitos, e que muito nos inspira, ao propor uma evolução dos Direitos Humanos para os Direitos de Alteridade, defende nosso direito ao amor, à autonomia e encontro com a própria sensibilidade, direito a não sermos manipulados, excluídos ou discriminados. Direito a sermos escutados!

A leitura do presente livro reforça o meu entendimento de que precisa-

mos criar Estados Empáticos, Estados que apliquem técnica e arte nas políticas públicas, que devem existir para dar efetividade a direitos esquecidos, a direitos negligenciados. O Estado tem o dever de ser empático: Isso exige formação humanista e sensível nas escolas e universidades, formação apropriada aos problemas que se apresentam, junto de autocrítica institucional praticada de forma cotidiana, culminando em uma inovação social desafiadora para o Século XXI. A empatia deve ser ensinada de forma transversal e deve estar presente em todas as grades curriculares de todos os níveis de ensino e de todas as áreas do conhecimento.

Um grande desafio, no dever dos Estados Empáticos e seus braços administrativos ou de participação popular, é garantir que o acesso ao conhecimento chegue a todas as pessoas, por meio da educação em massa, as pessoas precisam saber que são sujeitos de direitos, que têm direito a ter direitos, este sim é o maior investimento no indivíduo que uma sociedade pode fazer no seu futuro.

Notem que estamos vivenciando um contexto social de **produção diária de fake News, e de cenário marcado pela infodemia, conduzidos por poderosos algoritmos, após o conceito de pós-verdade ganhar o mundo.** E, agora, mais ainda, com o surgimento de inteligências artificiais que ameaçam empregos e que fomentam novas discussões sobre a produção de conhecimento.

O aumento das desigualdades, a crescente exclusão, a desconfiança social na capacidade da política melhorar a vida dos indivíduos e das comunidades, a inserção da tecnologia sem qualquer barreira legal no cenário político são ameaças que pairam sobre as nossas democracias.

Por isso, é oportuno trazer um pouco do pensamento de **bell hooks, uma das mais potentes feministas ativistas negras do último século.**

Gosto de falar sobre a sua obra, pois acredito que as políticas públicas precisam ser fundamentadas em uma cultura de amor e de compaixão, para que o atendimento e a prestação dos serviços públicos tenham efetividade. Segundo bell hooks, “Adotar uma ética do amor significa que utilizamos todas as dimensões do amor - “cuidado, compromisso, confiança, responsabilidade, respeito e conhecimento”.

Eu acredito em um cenário com escolas, universidades, defensorias, ouvidorias, organizações de defesa dos direitos humanos, movimentos sociais, conselhos participativos, atuando com alguns referenciais: refletir, escutar,

dialogar e agir com responsabilidade e amorosidade para criar um futuro melhor para todas as pessoas. **De certa forma, é a utopia se fazendo presente, mas, sem utopia, não avançamos!**

Em um conhecido discurso proferido, em 1991, José Saramago diz o seguinte: “Uma democracia bem entendida, inteira, redonda, irradiante, como um sol que por igual a todos ilumine deverá, em nome da pura lógica, começar por aquilo que temos mais à mão, isto é, o país onde nascemos, a sociedade em que vivemos, a rua onde moramos.”

Um livro como este, que temos à mão, reafirma o nosso compromisso com a capacidade permanente de nos renovarmos, de tomarmos fôlego e apontarmos na direção de um futuro mais justo, igualitário e democrático para todos e todas nós. Reforça a importância dos vários atores, entre eles, as defensorias e as ouvidorias, para a consolidação da democracia, por serem instrumentos que operam permanentemente para a construção da democracia e do processo democrático, potentes em sua hospitalidade e atuação, potentes em sua capacidade de operar “na rua onde moramos”.

Este livro não é somente memória, ele aponta estratégias para a construção de um projeto de nação que cuide da “ Casa Comum”, como ensina o Papa Francisco.

Boa leitura!

# SEÇÃO I

## O ACESSO À JUSTIÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA

# SEÇÃO I

## O ACESSO À JUSTIÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Amábily Mattner Mello<sup>1</sup>

Para iniciar este livro, a presente seção conta com três contribuições que, a partir de diferentes enfoques, convergem na análise crítica das relações entre participação social, instituições do sistema de justiça e a efetivação de direitos fundamentais. Tomando como pano de fundo as transformações contemporâneas do Estado e as persistentes desigualdades estruturais da sociedade brasileira, os artigos aqui reunidos exploram os limites e as potencialidades de mecanismos institucionais voltados à democratização do acesso à justiça.

O primeiro texto, intitulado “Acesso à Justiça como Política Pública e a Exigibilidade de Conselhos de Usuários”, insere o debate do acesso à justiça no campo das políticas públicas, ao problematizar esse acesso para além de sua dimensão formal, destacando a centralidade da participação social na construção de um sistema mais inclusivo e responsivo. Ao enfatizar a exigibilidade de conselhos de usuários, o artigo evidencia a importância de instrumentos de controle social capazes de tensionar estruturas burocratizadas e excludentes, ao mesmo tempo em que articula o Projeto Ético-Político do Serviço Social com a luta por justiça social. Nesse contexto, ganha destaque

---

1. Advogada (OAB/RS 130.985), Presidente da Comissão da Jovem Advocacia da OAB-NH e Assistente jurídica da Procuradoria Geral do Município de Canoas. Mestranda em Direito Público no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), onde é bolsista pelo Programa de Excelência Acadêmica (PROEX/ CAPES). Pesquisadora do Centro de Culturas Jurídicas Comparadas, Internacionalização do Direito e Sistemas de Justiça (CCULTIS), grupo de pesquisas coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Jânia Maria Lopes Saldanha. Pós-Graduação em Processo Civil e Garantismo Processual pela Universidade Feevale, onde também graduou-se em Direito. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6448115714385911> E-mail: [amabilymmello@gmail.com](mailto:amabilymmello@gmail.com).

a análise das desigualdades raciais e territoriais, evidenciando que a democratização do sistema de justiça demanda o enfrentamento direto de processos históricos de marginalização.

Em seguida, o artigo “Defensoria Pública e Acesso à Justiça no Brasil: Políticas Públicas e Desafios Contemporâneos” desloca o foco para a mais nobre das instituições, a Defensoria Pública, examinando sua trajetória institucional e seu papel estratégico na promoção do acesso à justiça. Ao situar a atuação da Defensoria em um cenário marcado por reformas orientadas por racionalidades neoliberais, o texto destaca tanto os avanços quanto os desafios contemporâneos enfrentados pela instituição, incluindo a judicialização de políticas públicas, a emergência de novas agendas — como a justiça climática — e os impactos da digitalização do Judiciário. A análise reafirma a Defensoria como ator político-institucional fundamental, cuja atuação ultrapassa a dimensão assistencial, projetando-se como instrumento de transformação social e ampliação da cidadania.

Por fim, encerrando a primeira seção, o texto “Orçamento Participativo: instrumento válido para as instituições do Sistema de Justiça” resgata a experiência do Orçamento Participativo, com ênfase em sua implementação em Porto Alegre, reconhecida nacional e internacionalmente como paradigma de inovação democrática. Ao recuperar seus antecedentes históricos e destacar sua estrutura deliberativa, o texto evidencia como a incorporação direta da população nos processos decisórios — especialmente na definição de prioridades orçamentárias — constitui uma ruptura significativa com modelos tradicionais de gestão pública. Mais do que uma experiência administrativa, o Orçamento Participativo é apresentado como prática concreta de democratização do Estado, cuja influência se estende a outras esferas institucionais, inclusive ao campo do acesso à justiça.

Tomados em conjunto, os artigos desta seção evidenciam que a efetividade dos direitos fundamentais está intrinsecamente ligada à ampliação dos espaços de participação e ao fortalecimento de instituições comprometidas com a justiça social. Ao articular experiências, diagnósticos e propostas, os textos contribuem para a construção de uma agenda crítica que reconhece a centralidade do engajamento popular na redefinição das práticas estatais. Assim, esta seção propõe não apenas uma reflexão teórica, mas também é um convite à reinvenção democrática das instituições, de modo a reafirmar a participação social como elemento estruturante de um sistema de justiça mais plural, inclusivo e sensível às demandas da sociedade.

# Acesso à Justiça como política pública e a exigibilidade de conselhos de usuários

Ana Lúcia da Silva Magalhães<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo discute o acesso à justiça como política pública e a exigibilidade de conselhos de usuários, a partir de reflexão apresentada no II Seminário “Participação Social como Instrumento de Efetivação da Democracia nas Instituições do Sistema de Justiça”. Analisa-se o papel do Estado na garantia de direitos fundamentais, a relevância do Projeto Ético-Político do Serviço Social e a importância dos conselhos de usuários como instrumentos de participação popular e controle social. Destaca-se, ainda, os desafios impostos pelas desigualdades estruturais, pela burocratização do sistema de justiça e pela precarização das políticas públicas, com ênfase na realidade da população negra, comunidade indígenas e quilombolas e populações periféricas. Por fim, aponta-se a necessidade de fortalecimento da democracia participativa e da luta antirracista como condições indispensáveis para a efetividade da justiça social.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça. Conselhos de Usuários. Democracia Parti-

---

1. Assistente Social, Mestranda do Programa de Pós Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, orientadora Professora Dra Rosa Maria Castilhos Fernandes, Bolsista CAPES, membro do Grupo de Pesquisa Educação, Trabalho e Políticas Sociais da UFRGS, Vice Presidenta do Conselho Regional de Serviço Social do Rio Grande do Sul CRESSRS 10ª Região (Gestão 2023-2026), membro do Conselho Estadual de Direitos Humanos do RS (CEDHRS), Conselho Estadual de Assistência Social do RS (CEASRS), Coordenadora do Comitê Gaúcho de Assistentes Sociais na Luta Antirracista, membro da Frente Gaúcha em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, do Fórum de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS - FETSUAS e Presidenta do Conselho Municipal de Promoção de Igualdade Racial de São Leopoldo (CMPIR/SL).

participativa. Serviço Social. Direitos Humanos.

**RESUMEN:** Este artículo analiza el acceso a la justicia como política pública y la exigibilidad de los consejos de usuarios, a partir de la reflexión presentada en el II Seminario “La Participación Social como Instrumento para la Efectivización de la Democracia en las Instituciones del Sistema de Justicia.” Se examina el papel del Estado en la garantía de los derechos fundamentales, la relevancia del Proyecto Ético-Político del Trabajo Social y la importancia de los consejos de usuarios como instrumentos de participación popular y control social. Asimismo, se destacan los desafíos impuestos por las desigualdades estructurales, la burocratización del sistema de justicia y la precarización de las políticas públicas, con énfasis en la realidad de la población negra, los pueblos indígenas, las comunidades quilombolas y las poblaciones periféricas. Finalmente, se señala la necesidad de fortalecer la democracia participativa y la lucha antirracista como condiciones indispensables para la efectividad de la justicia social.

**Palabras clave:** Acceso a la Justicia. Consejos de Usuarios. Democracia Participativa. Trabajo Social. Derechos Humanos.

## INTRODUÇÃO

O acesso à justiça constitui-se em um direito fundamental e inalienável, diretamente relacionado à efetivação da cidadania e à consolidação da democracia. No Brasil, marcado por profundas desigualdades estruturais e históricas, o tema se apresenta como um dos maiores desafios à concretização dos direitos sociais e ao enfrentamento das múltiplas formas de opressão que atravessam a vida da população negra, quilombola, indígena e periférica.

A Constituição Federal de 1988 reconhece a justiça como parte integrante da seguridade social, vinculando-a à universalidade, integralidade e equidade no acesso às políticas públicas. Todavia, a realidade demonstra que a garantia formal não é suficiente: persistem barreiras materiais, institucionais e simbólicas que dificultam o acesso efetivo ao sistema de justiça, especialmente para os segmentos historicamente marginalizados.

Este artigo resulta da apresentação realizada no II Seminário “Participação Social como Instrumento de Efetivação da Democracia nas Instituições

do Sistema de Justiça”, e propõe-se a refletir sobre o acesso à justiça como política pública e a exigibilidade de conselhos de usuários como mecanismos de participação social e de democratização da gestão pública. A análise se ancora na perspectiva crítica do Serviço Social brasileiro, fundamentada no Projeto Ético-Político da profissão, que defende a emancipação humana, a radicalização da democracia e a luta contra todas as formas de exploração e opressão (CFESS, 1993).

A partir do lugar de fala enquanto mulher negra, assistente social, militante da luta antirracista e pesquisadora na área da política social — este texto busca contribuir para o debate sobre os limites e possibilidades de efetivação de uma justiça comprometida com os povos historicamente excluídos.

## 1. ACESSO À JUSTIÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA

O acesso à justiça não pode ser compreendido apenas como a possibilidade de ingressar com ações judiciais ou de obter representação jurídica. Trata-se de um direito social que deve ser entendido em sua dimensão mais ampla, integrando o conjunto de políticas públicas e sendo promovido pelo Estado de forma articulada com outras áreas da seguridade social ampliada, como saúde, educação, previdência social, habitação, assistência social, cultura e lazer (BRASIL, 1988, arts. 6º, 196 e 205). Contudo, como observa Couto (2006) que essa concepção de justiça social se constrói em meio a um cenário marcado por profundas desigualdades estruturais, herdeiras da concentração de renda e das políticas econômicas restritivas dos governos militares, que limitaram a participação da população na riqueza nacional. Destaca ainda que,

Em países como o Brasil, que afirmou seu sistema de proteção social vinculado à noção de direito apenas no final do século XX, é importante analisar como se gestaram as condições objetivas para sua fundamentação e que consequências advêm do fato de que, no âmbito mundial, as ideias neoliberais ganham visibilidade e são fundadoras dos contratos internacionais estabelecidos pelas relações transnacionais. (COUTO, 2006 p.73)

A consolidação do sistema de proteção social brasileiro, vinculada à noção de direito apenas no final do século XX, ocorreu em meio às contradições impostas pela ascensão do neoliberalismo no cenário mundial, revelando os desafios históricos da efetivação do acesso à justiça como política pública. Nessa perspectiva, o acesso à justiça não pode ser reduzido à dimensão judicial, pois implica a garantia de condições materiais, institucionais e sociais que viabilizem o exercício pleno dos direitos. Isso envolve, além da possi-

bilidade de recorrer a tribunais ou advogados, o fortalecimento de políticas de informação, mediação de conflitos, inclusão social e enfrentamento das desigualdades e discriminações.

Compreendida como um bem público essencial à democracia, a justiça impacta diretamente o cotidiano da população. Assegurar o acesso à justiça significa permitir que todas as pessoas participem efetivamente da vida social, exerçam seus direitos de forma concreta e tenham suas demandas atendidas de maneira justa e equitativa. Trata-se, portanto, de um direito que ultrapassa a esfera individual, configurando-se como dimensão coletiva da cidadania, indissociável da promoção de condições sociais, políticas e econômicas capazes de fortalecer a democracia e a igualdade.

O Estado, enquanto garantidor de direitos, tem a responsabilidade constitucional de assegurar:

1. **Garantia de direitos** sociais, como saúde, educação, cultura, habitação, esporte, lazer, assistência social e justiça;
2. **Promoção da cidadania ativa**, incentivando a participação popular na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas;
3. **Criação e fortalecimento de espaços de participação**, como conselhos, conferências, ouvidorias e fóruns populares.

Contudo, a realidade brasileira evidencia de forma contundente a distância entre os direitos garantidos no marco jurídico e a sua efetivação na vida cotidiana. O incêndio ocorrido em 26 de abril de 2024 na Pousada Garoa, em Porto Alegre (RS), que vitimou 11 pessoas e deixou cerca de 15 feridos, a maioria em situação de vulnerabilidade social, é expressão concreta do abandono estatal e da negligência histórica frente às populações empobrecidas. O caso revelou falhas graves de segurança, como a ausência de Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI), extintores vencidos, saídas de emergência insuficientes e estruturas precárias que transformaram o espaço em uma armadilha mortal.

A tragédia resultou em responsabilização judicial do proprietário da pousada, da fiscalização e da gestão pública, com a requalificação do crime para homicídio com dolo eventual, indicando que os responsáveis assumiram o risco das mortes. De igual modo, a precarização e o sucateamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) revelam não apenas a fragilidade de uma

política pública fundamental para a proteção social, mas também o desmonte de mecanismos que deveriam assegurar condições mínimas de dignidade.

Nesse contexto, as barreiras enfrentadas pela população negra, indígena e periférica — especialmente pelas mulheres negras e indígenas — no acesso à saúde e à assistência social evidenciam a permanência do racismo estrutural, do sexismo e das desigualdades territoriais. Esses elementos articulam-se na produção de processos de exclusão que ultrapassam a esfera jurídica formal e se expressam de maneira concreta no cotidiano. Buscando justamente, abordar os desdobramentos na garantia de direitos e problematizando reflexões ainda mais urgentes diante dos acontecimentos recentes que escancaram as desigualdades estruturais do país.

No Estado do Rio Grande do Sul, o impacto de uma das maiores enchentes registradas em maio de 2024 evidenciou de forma expressiva as múltiplas expressões da questão social, ao mesmo tempo em que reafirmou o papel estratégico da Política de Assistência Social como política pública essencial na resposta emergencial e na proteção social. Contudo, os efeitos da tragédia foram desigualmente sentidos: 60% da população atingida compreende moradores de periferias urbanas, comunidades quilombolas e povos indígenas, afetados de forma direta e indireta.

Portanto, a tragédia no Rio Grande do Sul não apenas se configura como uma crise socioambiental mas também desvela os efeitos perversos das desigualdades estruturais historicamente consolidadas com marcadores sociais de raça, gênero e classe, que atravessam as estruturas estatais negligenciadas, exigindo uma reconfiguração das políticas públicas a partir de uma perspectiva interseccional, que reconheça e enfrente essas desigualdades de forma efetiva de proteção social a partir de uma abordagem interseccional e antirracista. Assim, o não acesso à justiça manifesta-se não apenas na ausência de garantias processuais, mas também nas violações sistemáticas que comprometem direitos fundamentais como a vida, a moradia, a saúde, meio ambiente e a proteção social. A efetivação da justiça social, portanto, continua sendo um dos maiores desafios para a consolidação da democracia brasileira.

A justiça, nesse sentido, não pode ser compreendida apenas como a decisão judicial que se profere em um tribunal. Ela deve ser analisada em sua capilaridade social, isto é, na capacidade de chegar efetivamente a quem mais precisa, garantindo condições dignas de existência (IAMAMOTO, 2008).

## 2. O PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL E A DEFESA DE DIREITOS

O Serviço Social brasileiro, desde a década de 1980, assumiu um compromisso histórico com a defesa intransigente dos direitos humanos, expresso no Código de Ética Profissional de 1993 e no Projeto Ético-Político da profissão. Esse projeto se orienta pela defesa da democracia, da cidadania ativa e da emancipação humana, recusando o arbítrio, o autoritarismo e todas as formas de discriminação (CFESS, 1993). Entre seus princípios fundamentais, destacam-se:

- A **defesa** intransigente dos direitos humanos;
- O **compromisso** com a qualidade dos serviços prestados à população usuária;
- A **articulação** com os movimentos sociais e com a luta das classes trabalhadoras;
- A **eliminação** de todas as formas de preconceito e discriminação, sejam raciais, étnicas, de gênero, classe ou orientação sexual.

No campo da justiça, a atuação do assistente social ultrapassa a dimensão meramente técnico-operativa, articulando conhecimento técnico, prática ética e compromisso social. Conforme Iamamoto (2008), o assistente social desempenha o papel de mediador entre sujeitos sociais e direitos legalmente assegurados, promovendo não apenas o acesso formal à justiça, mas a efetiva concretização dos direitos sociais no cotidiano. Essa perspectiva amplia o conceito de justiça: ela não se reduz à prestação jurisdicional, mas se constitui como um processo coletivo de luta social, vinculado à seguridade social e às políticas públicas.

O Serviço Social atua concretamente em múltiplas frentes que fortalecem a exigibilidade de direitos. Nas defensorias públicas, os profissionais realizam avaliação socioeconômica, orientação e encaminhamentos, assegurando que pessoas em situação de vulnerabilidade tenham acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação, moradia e assistência social.

Nos conselhos de usuários, previstos na Constituição Federal de 1988, os assistentes sociais mediam a participação da população na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, promovendo a inclusão de usuários como protagonistas de suas demandas e fortalecendo o controle social sobre os serviços. Além disso, participam de projetos intersetoriais de prevenção à violência, inclusão social e promoção da igualdade racial, iden-

tificando barreiras estruturais – racismo, machismo, pobreza e exclusão territorial – que dificultam o acesso à justiça e às políticas públicas, e propondo ações integradas para superá-las.

É necessário uma articulação entre todas as políticas sociais, sejam elas no campo da assistência social, saúde, previdência e educação, para que juntas desenvolvam um trabalho efetivo frente às necessidades dos usuários em alcançar a cidadania. O Assistente Social é o profissional intermediário entre o Estado e a sociedade civil, “é um dos profissionais que está nesse “ mar de criação de consensos””. Portanto, sua atuação se torna relevante devido ao papel mediador dos direitos sociais dos usuários, em todos os seus espaços sócio - ocupacionais. Para isto, “o assistente social deve estar qualificado para acompanhar, atualizar e explicar as particularidades da questão social nos níveis nacional, regional e municipal (CORREA, 2010, p.59)

Dessa forma, o assistente social contribui para que o acesso à justiça seja compreendido como direito social ampliado, cuja efetividade depende da articulação entre políticas públicas e da valorização da população usuária como sujeito de direitos. A prática profissional evidencia que a concretização da justiça não depende apenas do aparato jurídico, mas da implementação de políticas universais, inclusivas e democráticas, fortalecendo o Projeto Ético-Político da profissão e reafirmando o compromisso do Serviço Social com a emancipação humana, a democracia e a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

### **3. CONSELHOS DE USUÁRIOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu a participação social como princípio estruturante da gestão pública, consolidando os conselhos de políticas públicas como importantes mecanismos de controle social e exercício da cidadania. Conforme aponta Raichelis (2000), esses espaços possibilitam que a sociedade civil, por meio de suas representações, participe ativamente da formulação, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, promovendo maior transparência e legitimidade na ação estatal.

Nesse contexto, Yamamoto destaca que

Na gestão das políticas públicas, a função pedagógica da ação social pode estar voltada ou à participação popular na luta pela democratização dessas políticas e universalização dos atendimentos ou fazer jus às necessidades imediatas e mediatas das classes subalternas, ou ainda às vias de participação vinculadas às políticas privatistas neoliberais. (2015 , p.328)

Essa perspectiva evidencia que a participação social não é apenas um mecanismo formal, mas um espaço de disputa política que pode reforçar ou transformar as relações de poder no âmbito da gestão pública.

Os conselhos de usuários, em especial, configuram-se como instrumentos estratégicos de democratização da gestão pública, pois permitem que a população usuária participe diretamente da definição de prioridades, da fiscalização do uso de recursos públicos e da exigibilidade dos direitos sociais.

Reafirmamos nossa ideia inicial de que os conselhos criados a partir da Constituição de 1988 representam uma inovação democrática em relação às experiências das décadas de 70-80 e aos atuais conselhos meramente consultivos. No entanto, a partir dos desdobramentos analíticos, é possível matizar os contornos daquela afirmação. A conjuntura política da década de 70 marcou o princípio da organização dos movimentos populares no ambiente da ditadura, em que os canais de participação estavam totalmente bloqueados. Eram os movimentos “de costas para o Estado”, que traziam como novidade a afirmação de sua autonomia, não apenas em relação ao Estado, mas a todas as formas de representação institucional, como partidos, sindicatos etc. Na década de 80, com a transição democrática, começa a se destacar a questão da participação institucional, sobretudo a partir das eleições estaduais de 1982, que inauguram experiências dos vários conselhos organizados no período. Tal participação é problemática e, em muitos casos, meramente ritualística. Desencadeiam-se conflitos e disputas em função dos processos de cooptação e manipulação que caracterizavam relações entre grupos populares e governos. No final da década, inicia-se a experiência dos conselhos criados a partir da nova Constituição, para onde convergia o processo acumulado até então. O tema da institucionalização da participação torna a ser apresentado, só que agora em novas bases e num contexto sociopolítico moldado pelas alterações peculiares dos primeiros anos da década de 90. Novo cenário econômico, político e cultural é desenhado e novos parâmetros para a ação coletiva passam a ser propostos. A multiplicação de atores e espaços de aglutinação de interesses é aspecto típico do período, circunscrito pelas transformações do Estado, que já recebe mais intensamente os influxos do ideário neoliberal. (Raichelis, 2000, p.272)

Para o Serviço Social, esses espaços assumem relevância ética e política, uma vez que articulam o compromisso profissional com a promoção da justiça social, a defesa dos direitos humanos e a corresponsabilidade na gestão das políticas públicas. Quando efetivos, os conselhos de usuários fortalecem a responsabilidade do Estado e contribuem para a construção de uma cultura política baseada na escuta, no diálogo e na participação ativa da sociedade, transformando experiências cotidianas de atendimento em práticas concretas de controle democrático.

No entanto, a simples existência formal dos conselhos não garante sua efetividade. É necessário criar condições materiais e políticas para que a popu-

lação, sobretudo os segmentos historicamente marginalizados, possam exercer protagonismo nesses espaços. Caso contrário, corre-se o risco de manter instâncias burocráticas, distantes das necessidades reais da população usuária, reproduzindo a exclusão social no próprio espaço destinado à participação.

Raichelis (2000) alerta ainda, que os conselhos de políticas públicas são arenas de disputa, nas quais diferentes projetos societários se confrontam. Sua eficácia depende da capacidade de mobilização da sociedade civil e da garantia de condições institucionais que favoreçam a autonomia, a pluralidade e a representatividade.

Dessa forma, a exigibilidade dos conselhos de usuários deve ser entendida como parte essencial da luta pelo acesso à justiça enquanto política pública. Sua efetivação requer, ao mesmo tempo, vontade política do Estado e mobilização popular, articulando-se ao fortalecimento da democracia participativa.

#### **4. DEFENSORIAS PÚBLICAS E CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Defensoria Pública é uma das instituições do sistema de justiça que mais se aproxima da lógica das políticas públicas sociais. Voltada prioritariamente ao atendimento de grupos historicamente excluídos, ela cumpre um papel fundamental na mediação entre o sistema de justiça e os sujeitos populares.

Nesse contexto, as ouvidorias externas da Defensoria Pública assumem relevância especial como canais de escuta qualificada da população usuária. Elas possibilitam a denúncia de violações de direitos, a fiscalização da atuação institucional e a promoção de atividades de educação em direitos, configurando-se como mecanismos de aproximação entre o sistema de justiça e a sociedade e potencializando a construção de uma justiça mais democrática (BICALHO, 2015, p. 67).

De forma complementar, os Conselhos de Assistência Social, por exemplo, em suas esferas municipal (CMAS), estadual (CEAS) e nacional (CNAS), constituem espaços privilegiados de controle social e participação da população na formulação e acompanhamento das políticas públicas. Previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742/1993), esses conselhos são órgãos colegiados de caráter deliberativo, compostos por representantes do governo, dos trabalhadores do setor e dos usuários dos serviços socioassistenciais. Eles não apenas fiscalizam a execução da política, mas também deliberam sobre planos, diretrizes e prioridades, promovendo trans-

parência, participação e exigibilidade de direitos.

Tais conselhos exemplificam a participação social prevista na Constituição Federal de 1988, que estabelece, em seu artigo 204, a organização da seguridade social com base na participação da população em conselhos e conferências, como forma de controle social e efetivação dos direitos sociais (BRASIL, 1988; IAMAMOTO, 2007, p. 330). Por meio dessas instâncias, os usuários tornam-se protagonistas na definição e no controle das políticas que impactam diretamente suas vidas, fortalecendo a cidadania e a justiça social.

A interação entre Defensorias Públicas, Conselhos de Usuários e Conselhos de Assistência Social pode se tornar estratégica para a efetivação dos direitos socioassistenciais e para a democratização da justiça. Isso porque tais instâncias, quando fortalecidas, funcionam como redes de proteção e de exigibilidade de direitos, favorecendo a escuta, a participação e o protagonismo da população usuária.

## 5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Apesar dos avanços institucionais conquistados desde a Constituição Federal de 1988, a realidade brasileira demonstra que a efetivação do acesso à justiça como política pública enfrenta obstáculos significativos. Esses desafios se expressam em diferentes dimensões:

Desigualdades estruturais – O racismo, o patriarcado e as opressões de classe continuam determinando o acesso desigual a direitos, impactando de forma mais aguda mulheres negras, povos indígenas e populações periféricas. Como afirma Sueli Carneiro (2011), não é possível falar em justiça enquanto os sujeitos historicamente subalternizados permanecem sem acesso pleno às condições de cidadania.

Burocratização e elitização do sistema de justiça – Muitos mecanismos formais de participação social são de difícil acesso para a população, seja pela linguagem técnica, pela distância territorial ou pela ausência de políticas de educação em direitos. A consequência é a manutenção de uma justiça distante da realidade da maioria.

Fragilidade dos conselhos de usuários – Ainda que legalmente garantidos, muitos conselhos de usuários funcionam de maneira limitada, sem condições materiais adequadas e sem efetiva influência sobre as políticas públicas. A ausência de recursos, de formação e de vontade política enfraquece seu potencial emancipatório.

Precarização das políticas públicas – O desmonte do SUAS, do SUS e de

outras políticas sociais impacta diretamente a justiça social. Sem acesso a direitos básicos como saúde, moradia, educação e assistência, o acesso à justiça torna-se inviável para amplos setores da população.

Diante desses desafios, algumas perspectivas estratégicas se colocam:

- O **fortalecimento** dos espaços de controle social (conselhos, conferências, ouvidorias, fóruns populares), garantindo condições de participação efetiva da população usuária;
- A **ampliação** das ações de educação em direitos, aproximando o sistema de justiça das comunidades e promovendo uma cultura de cidadania ativa;
- A **valorização** da população usuária como protagonista das decisões, reconhecendo-a como sujeito de direitos e não como objeto de intervenção;
- A **articulação** entre movimentos sociais, categorias profissionais e instituições públicas na luta pela democratização da justiça e pela radicalização da democracia participativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou refletir sobre o acesso à justiça como política pública e a exigibilidade de conselhos de usuários como instrumentos fundamentais de democratização do sistema de justiça e de efetivação dos direitos sociais no Brasil.

A análise demonstrou que o acesso à justiça não pode ser reduzido ao âmbito do Judiciário, devendo ser compreendido como parte do conjunto das políticas sociais e como expressão de um projeto societário comprometido com a emancipação humana. Para isso, o Estado deve garantir condições materiais e institucionais que assegurem a universalização dos direitos e promovam a participação popular.

O Projeto Ético-Político do Serviço Social oferece importantes subsídios teóricos e práticos para pensar o tema, ao defender a justiça social, a cidadania ativa e a luta contra todas as formas de opressão. Nesse horizonte, a atuação de assistentes sociais, articulada aos movimentos sociais e às instituições públicas, constitui elemento estratégico na luta pela democratização da justiça.

Os conselhos de usuários, quando efetivos, representam mecanismos de transformação da cultura política, baseados na escuta, no diálogo e na cor-

responsabilidade entre Estado e sociedade. Entretanto, sua efetividade depende de condições políticas e materiais, bem como do engajamento ativo da população. A interação entre Defensorias Públicas, Conselhos de Assistência Social e demais instâncias de controle social pode fortalecer essa dinâmica, aproximando a justiça da vida cotidiana das pessoas.

Por fim, é fundamental afirmar que não é possível falar em justiça enquanto a população negra, periférica e indígena não tiver acesso pleno aos direitos que lhe são devidos. Como nos lembra Sueli Carneiro, a justiça social precisa ser construída com e para os povos historicamente marginalizados, e esse processo exige a transformação das estruturas de poder.

Assim, a luta pela democratização da justiça é, ao mesmo tempo, uma luta antirracista, antipatriarcal e anticapitalista. É nesse horizonte que se inscreve a defesa da exigibilidade dos conselhos de usuários, enquanto espaços concretos de cidadania ativa, capazes de tensionar as contradições do sistema e afirmar o direito à justiça como condição fundamental para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Mais do que uma demanda institucional, a democratização da justiça deve ser entendida como um projeto coletivo de sociedade, que envolve o reconhecimento das múltiplas expressões da questão social e a superação das desigualdades estruturais que marcam o Brasil. Isso implica fortalecer políticas públicas universais, investir em educação em direitos, garantir a intersectorialidade das ações estatais e assegurar a centralidade da participação popular.

Portanto, a efetivação do acesso à justiça como política pública exige um movimento contínuo de resistência e criação, em que a população usuária não seja apenas receptora de serviços, mas protagonista da formulação, fiscalização e avaliação das políticas. Trata-se de um desafio ético, político e histórico, que convoca Estado, sociedade civil, profissionais e movimentos sociais a construir, de forma coletiva, caminhos para uma justiça enraizada na vida cotidiana, capaz de enfrentar o racismo estrutural, as desigualdades de classe e o patriarcado, afirmando a democracia como prática concreta e emancipatória.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Jandaíra, 2011.

CFESS. **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Brasília: CFESS, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2015.

OLIVEIRA, Simone Barros de; GIACOMELLI, Liziane; CUNHA, Cíntia Nunes Saldanha Lersch Henriques da (orgs.). **A diversidade de atuação do Serviço Social: desvelando o processo de trabalho**. Porto Alegre: Editora Faith, 2010. 160 p. ISBN 978-85-98131-22-1.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

ROJAS Couto, Berenice. **Os direitos sociais e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 2.ed - São Paulo: Cortez, 2006.

# Defensoria Pública e acesso à justiça no Brasil: políticas públicas e desafios contemporâneos

Lígia Mori Madeira<sup>1</sup>

Kálita Hilario Trindade de Medeiros<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo explora a trajetória e os desafios contemporâneos da Defensoria Pública no Brasil, analisando sua evolução especialmente no que tange ao acesso à justiça e à judicialização das políticas públicas. Em um cenário marcado por reformas judiciais influenciadas por lógicas neoliberais, a Defensoria afirmou-se como instituição de justiça social para populações vulneráveis; no entanto a instituição enfrenta novas demandas, como a justiça climática e a necessidade de inclusão de novos sujeitos de direitos, enquanto lida com a digitalização e a persistente desigualdade de acesso ao sistema de justiça. A análise visa a compreensão sobre o papel da Defensoria como agente político-institucional e propor caminhos para fortalecer sua atuação democrática e social.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública, Acesso à Justiça, Judicialização das Polí-

---

1. Professora Associada do Departamento de Ciência Política da UFRGS. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001), graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2003), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004). Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições Judiciais e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6468093522228177>.

2. Doutorado em andamento no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas- UFRGS e Residente Administrativa na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Participa do grupo de pesquisa Núcleo de Estudos em Direitos, Desenvolvimento, Instituições e Políticas Públicas NEDIPP/UFRGS e do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC/UFRGS). Tem experiência em temas na área de segurança pública, políticas públicas de segurança, políticas de segurança pública, pesquisas qualitativas com análise de dados, planos nacionais de segurança pública, bancos de desenvolvimento. Trabalha com modelos teóricos que envolvem Difusão de políticas públicas e políticas públicas.

ticas Públicas, Reformas Judiciais Neoliberais, Justiça Climática, Autonomia Institucional,

## INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública (DP) consolidou-se como uma instituição fundamental para a garantia do acesso à justiça no Brasil, especialmente para as populações vulneráveis. Sua trajetória é marcada por significativas transformações institucionais, que a posicionaram no centro do debate sobre a efetivação de direitos e a judicialização das políticas públicas. Em um cenário onde as questões sociais são crescentemente mediadas pelo Poder Judiciário, a Defensoria tem atuado como uma “ponte” essencial entre os cidadãos e as políticas públicas, exigindo a implementação de direitos como saúde, educação e moradia, muitas vezes negligenciados pelo Estado. Contudo, essa atuação não é isenta de complexidades, refletindo as tensões entre as conquistas formais da instituição e os desafios práticos enfrentados na promoção de acesso à justiça.

O contexto em que a Defensoria Pública se desenvolveu é intrinsecamente ligado às reformas judiciais empreendidas no Brasil e na América Latina, frequentemente influenciadas por organismos internacionais como o Banco Mundial e o BID. Essas reformas, que evoluíram de uma fase de modernização administrativa (anos 1980-1990) para a democratização (anos 1990-2000) e, posteriormente, para uma fase gerencial e de governança (2000 até hoje), trouxeram uma forte ênfase na eficiência, produtividade e gestão por resultados. Embora a criação e o fortalecimento de defensorias públicas tenham sido um avanço no acesso à justiça, essa lógica neoliberal trouxe um caráter ambíguo, com o risco de priorizar metas quantitativas em detrimento da qualidade e do caráter humanizador da justiça. A Reforma do Judiciário de 2004, por exemplo, concedeu maior independência à Defensoria, mas a inseriu em um sistema que valoriza o desempenho individual e a produtividade, com potenciais impactos na sua função social.

Neste panorama, emerge uma contradição central na atuação da Defensoria Pública. Por um lado, a instituição se afirma como um órgão voltado à justiça social, desenvolvendo práticas inovadoras e focando na ampliação de direitos para grupos historicamente marginalizados. Por outro lado, a busca reconhe-

cimento institucional, prestígio e paridade com outras carreiras jurídicas de Estado, como juízes e promotores, manifestada em demandas por equiparação salarial, prerrogativas e autonomia orçamentária e administrativa plena pode ter gerado efeitos contraditórios, como o distanciamento da base social atendida, a burocratização e o reforço de uma lógica mais elitista e hierárquica.

Ademais, a Defensoria Pública é desafiada por novas e complexas demandas que tensionam o conceito tradicional de acesso à justiça. A emergência da Justiça Climática, por exemplo, articula os impactos ambientais com desigualdades sociais, raciais e de gênero, exigindo novas formas de litigância e mecanismos de reparação. Paralelamente, a vulnerabilidade de mulheres negras, população LGBTQIA+, povos indígenas e migrantes impõem ao sistema de justiça a necessidade de ir além da mera resolução de conflitos, buscando reconhecimento, reparação e escuta. A persistente desigualdade estrutural de acesso, as barreiras geográficas e simbólicas, e a crescente digitalização do Judiciário com o risco de exclusão tecnológica, adicionam camadas de complexidade à atuação da Defensoria.

Este artigo propõe a compreensão dessas dinâmicas, analisando a evolução das reformas judiciais, o papel da Defensoria na judicialização das políticas públicas, suas contradições internas e os desafios emergentes, com o objetivo de traçar caminhos para uma atuação mais democrática e eficaz.

## **1. REFORMAS JUDICIAIS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM CONTEXTO NEOLIBERAL**

A Defensoria Pública foi criada no Brasil a partir de um marco comum: a Constituição Federal de 1988. Essa Constituição determinou que todos os estados-membros e a União deveriam criar sua própria Defensoria Pública, integrando-a ao sistema de justiça brasileiro. A instituição foi concebida para desempenhar uma política pública específica: oferecer assistência jurídica integral e gratuita, desde a orientação sobre direitos até a defesa técnica perante o Judiciário, às pessoas de baixa renda (Moreira, 2016).

A trajetória da Defensoria Pública é inseparável do vasto processo de reformas judiciais que varreram a América Latina, moldando o acesso à justiça e o papel das instituições estatais. Essas reformas evoluíram em fases distintas, frequentemente impulsionadas por organismos internacionais como o

Banco Mundial e o BID, que ativamente financiaram iniciativas focadas na eficiência e no “Estado de Direito” (Rule of Law) (Méndez , O’Donnel e Pinheiro, 2004) Os programas do Banco Mundial focaram na administração judicial, incluindo informatização e melhor gestão de processos, aprimoramento na seleção e treinamento de juízes e funcionários, e reforma da educação jurídica. Houve uma tendência de profissionalização e estabilidade dos magistrados, promotores e policiais em alguns países (Ayres, 1998; Azevedo, 2005). A literatura mostra que o processo de reformas aconteceu em diferentes ondas. A primeira onda voltada à assistência. A segunda onda sendo a representação para os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, abordando barreiras organizacionais e a terceira onda trazendo um novo enfoque do acesso à justiça, visando criar uma justiça mais acessível através de procedimentos simplificados e alternativas extrajudiciais de resolução de conflitos (Almeida, 2013; Souza, 2020)

Inicialmente, entre as décadas de 1980 e 1990, predominou uma Fase de Modernização Administrativa, buscando melhorar a eficiência e a capacidade de resposta do Judiciário através da informatização e da racionalização das estruturas internas, com o acesso à justiça sendo um objetivo indireto. Em seguida, a Fase de Democratização e Garantia de Direitos, nos anos 1990-2000, colocou o acesso à justiça em um patamar central, impulsionando a criação de defensorias públicas mais robustas e o fortalecimento do Ministério Público, além da popularização dos juizados especiais. Contudo, a partir dos anos 2000 até hoje, a Fase Gerencial e de Governança introduziu uma forte ênfase na medição de desempenho e produtividade, com a criação de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2004, o que resultou em um acesso à justiça de caráter ambíguo, com o risco de priorizar metas quantitativas em detrimento da qualidade e do caráter humanizador da justiça (Araújo et al, 2022).

Inseridas nesse cenário, as reformas neoliberais no sistema de justiça reconfiguraram o Judiciário com base em princípios como eficiência, racionalização de custos e gestão empresarial, muitas vezes em detrimento de sua função social. Isso se manifestou na introdução do gerencialismo e da produtividade, com metas e indicadores de desempenho que tendem a “quantificar” a justiça, esvaziando seu caráter crítico. A reforma das carreiras jurídicas passou a enfatizar a gestão de desempenho individual, com avaliações periódicas e bonificações por produtividade, fomentando operadores

jurídicos mais alinhados ao mercado do que à cidadania. A digitalização dos processos, embora possa facilitar procedimentos, também acarreta o risco de exclusão de pessoas com menor letramento digital ou acesso precário à tecnologia, aprofundando desigualdades (Mendonça e Nascimento, 2023). A Defensoria Pública, ao mesmo tempo em que representa um avanço no acesso à justiça, é inserida em uma lógica que pode comprometer sua missão de defesa dos mais vulneráveis, tornando o acesso ainda desigual para grupos como populações indígenas, mulheres e pessoas pobres.

Nesse panorama de reformas, a Defensoria Pública experimentou um significativo processo de institucionalização, especialmente após a Reforma do Judiciário de 2004, que lhe concedeu maior independência e novas funções. Estudos revelam que, apesar dos avanços formais em termos de autonomia, persiste uma grande discrepância entre o que as leis estipulam e a realidade da autonomia da Defensoria em diversos estados (Madeira, 2014). Os defensores públicos são, nesse contexto, compreendidos como agentes políticos (Madeira et al, 2015), com uma visão específica sobre seu papel na sociedade e em relação aos demais poderes do sistema de justiça, moldada pelas reformas que ampliaram sua atuação.

## **2. A DEFENSORIA PÚBLICA NA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRADIÇÕES E DESAFIOS**

A judicialização de políticas públicas tem sido discutida amplamente pela literatura. Conforme Oliveira (2019) a judicialização de políticas públicas, seria a crescente utilização do sistema de justiça, não para a resolução de conflitos políticos (politics), mas para o questionamento de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (policies) por parte do Executivo, ou inação ou falhas do Legislativo no que tange à produção de normas legais (Oliveira, 2019, p. 18). Este fenômeno tem se intensificado nas últimas décadas no Brasil, tornando-se, para as populações vulneráveis, um mecanismo crucial de acesso a direitos que são frequentemente negados ou negligenciados pelo Estado.

A Defensoria Pública (DP) emerge como um ator estratégico essencial entre os cidadãos e as políticas públicas, não apenas garantindo o acesso a direitos, mas também atuando na cobrança e fiscalização do cumprimento dessas políticas. Atualmente, abrange não apenas o acesso aos tribunais, mas tam-

bém a garantia de uma ordem jurídica justa e a promoção da equidade social, incluindo a possibilidade de reivindicar direitos e resolver litígios (Almeida, 2025). Embora a judicialização possa ser vista como um mecanismo de controle social, ela também reflete a inefetividade das políticas públicas existentes.

A atuação da Defensoria Pública na esfera das políticas públicas é multifacetada e abrange diferentes frentes. A instituição se consolida como uma implementadora indireta de políticas públicas, pois, ao acionar o Judiciário para exigir o fornecimento de medicamentos, matrícula escolar ou acesso a serviços, ela está cobrando a execução de políticas já previstas em lei (Madeira e Geliski, 2017; Madeira et al, 2024). Além disso, a DP atua como fiscalizadora e articuladora, participando de fóruns, conselhos e audiências públicas, realizando visitas institucionais e produzindo relatórios e recomendações que promovem o diálogo interinstitucional e intersetorial (Cunha et al, 2022). Notavelmente, a Defensoria também se posiciona como uma produtora de dados e conhecimento sobre as falhas do Estado. Ao reunir milhares de atendimentos anuais, ela detém uma vasta base de dados que pode e deve ser transformada em subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas, como demonstrado em relatórios sobre a população em situação de rua ou o sistema prisional. Essa atuação se expande para além do âmbito judicial, com a instituição consolidando-se em espaços de escuta social e de produção de diagnósticos, e engajando-se em litigância estratégica e estruturante para modificar aspectos coletivos e sistêmicos das políticas públicas.

Os desafios da judicialização e da atuação da Defensoria Pública são complexos. A desigualdade no acesso ao Judiciário persiste, com muitas populações vulneráveis ainda sem conseguir acessar a justiça de forma equitativa, e a presença da Defensoria é ainda desigual no território nacional (Madeira e Geliski, 2017). Em 2013, a DP estava em apenas 754 das 2.680 comarcas (28% do total). Mais recentemente, dados de 2024 indicam que apenas 51,3% das comarcas são regularmente atendidas, deixando 40,9% sem assistência jurídica gratuita devido à insuficiência de investimentos orçamentários (Almeida, 2013; Almeida, 2025). Há um grande descompasso entre o número de cargos criados e os efetivamente providos. Em 2013, apenas 5.054 dos 8.489 cargos criados estavam ocupados (59,5%). Em 2019, embora o número de defensores efetivos tenha aumentado para 5.972, esse crescimento não acompanhou o aumento da população-alvo, piorando a relação de pessoas por defensor na maioria dos estados. O déficit total no Brasil é de 10.578 de

defensores públicos, considerando a proporção recomendada de um defensor para cada 10.000 a 15.000 pessoas com renda de até três salários mínimos (Almeida, 2013; Souza, 2020).

Pesquisas recentes apontam que a Defensoria Pública no Brasil continua a enfrentar desafios significativos na efetivação do acesso à justiça. Almeida (2025) indica que aproximadamente 37 milhões de brasileiros permanecem sem atendimento adequado, com apenas 11 estados atendendo plenamente os parâmetros da Emenda Constitucional 80/2014. Conceição e Fraguas (2024) relatam que os serviços concentram-se nas capitais, obrigando o uso de unidades móveis para atingir áreas remotas, enquanto Guedes e Ferreira (2022) constataram que 63,6% dos distritos judiciais do interior do Ceará carecem de defensores públicos.

Os estudos ressaltam ainda que restrições orçamentárias e operacionais comprometem a eficácia institucional. Oliveira et al. (2024) e Guedes e Ferreira (2022) documentam que a insuficiência de recursos e a baixa proporção de apoio (0,3 funcionário de apoio por defensor) impactam o volume e a qualidade do serviço. Da mesma forma, da Silva e Flauzina (2021) e Guedes e Ferreira (2022) apontam a sub-representação de mulheres e de minorias raciais na estrutura interna, refletindo desigualdades que oneram o cumprimento do mandato constitucional. Por fim, intervenções especializadas — voltadas, por exemplo, para mulheres vítimas de violência e para a judicialização da saúde durante a pandemia (Smith e Tostes, 2024; Cavalcante e Peixoto, 2025) — evidenciam esforços para ampliar a cobertura, mesmo diante de barreiras estruturais persistentes.

Há predominância de demandas individuais e fragmentadas sobrecarrega o sistema judicial sem produzir transformações estruturais significativas nas políticas públicas (MADEIRA, 2024). A interferência judicial pode ocorrer sem planejamento intersetorial, impactando orçamentos públicos e criando “filas paralelas”. De 2010 a 2018, o Ministério da Saúde gastou R\$8,5 bilhões (a valores constantes) com medicamentos por ordem judicial, o que representa cerca de 10% do orçamento da assistência farmacêutica no período. Desde 2014, esse gasto é de aproximadamente R\$1 bilhão anualmente, chegando a R\$1,3 bilhão em 2018 (Wang, 2021). A judicialização gera um gasto muito difícil de planejar, com custos de oportunidade enormes e crescentes, suportados por outros usuários do SUS. O orçamento da saúde não consegue

acompanhar a expansão dos gastos judiciais, o que espreme os recursos para outras ações e serviços de saúde, como assistência farmacêutica, assistência médico-hospitalar, atenção primária e medidas preventivas (Wang, 2021).

A judicialização tem um impacto organizacional significativo. As demandas judiciais forçaram a criação de grandes burocracias dentro das Secretarias de Saúde. Profissionais são desviados da assistência e da gestão de políticas para subsidiar contestações, prestar esclarecimentos a magistrados e cumprir decisões judiciais. Por exemplo, a Secretaria de Saúde de São Paulo dedica 30 funcionários a essa função, além de um andar inteiro na Procuradoria Geral do Estado (Wang, 2021).

A mediação e conciliação têm surgido como uma alternativa aos altos índices de judicialização. Um levantamento realizado em 2019 e 2020 indicou que todas as 28 Defensorias Públicas (Estaduais, do Distrito Federal e da União) promovem assessoria jurídica consultiva e preventiva, realizam postulação e defesa administrativa, e utilizam métodos autocompositivos como conciliações e mediações. Alguns exemplos podem ser observados como a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) que possui dois projetos extrajudiciais: o “Direito a Ter Pai”, que oferece reconhecimento de paternidade/maternidade, socioafetivo e exame de DNA, e a “Defensoria Pública Itinerante”, que realiza atendimento in loco em comunidades. A Coordenadoria de Família e Sucessões conta com um “Centro de Mediação e Conciliação Familiar” para casos como alimentos, divórcio, guarda e reconhecimento de paternidade, apresentando bons resultados em acordos e atuando em parceria com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). No estado de São Paulo a DP tem atuado nos Centros de Atendimento Multidisciplinar (CAM), que em 2017 alcançaram 65% de êxito na solução extrajudicial de conflitos (Faustino, Batitucci e Cruz, 2023).

No Rio Grande do Sul, a DP desenvolveu projetos extrajudiciais exitosos, como a adoção de metodologia em rede na área da saúde, resultando em aproximadamente 90% das demandas resolvidas extrajudicialmente na capital (Faustino, Batitucci e Cruz, 2023). Há exemplos como o de Novo Hamburgo, onde a DP firmou um termo de cooperação com o município a fim de realizar mediações extrajudiciais de demandas relacionadas à área da saúde. Conforme dados da DP de Novo Hamburgo, no ano de 2024, foram realizados 425 atendimentos, dentre os quais 380 foram resolvidos sem ser necessário o ajuizamento (Relatório de Gestão DPE-RS, 2024).

As Defensorias têm buscado atuar em parceria com instituições públicas e privadas, e com lideranças comunitárias e movimentos sociais, o que tem otimizado o atendimento e ampliado o impacto das ações. Ações de educação em direitos (redes sociais, materiais informativos, palestras e seminários são frequentes. A Defensoria Itinerante e as audiências públicas também são promovidas. Práticas de justiça restaurativa ocorrem em algumas Defensorias, embora ainda não sejam tão expressivas quanto a mediação e conciliação (Faustino, Batitucci e Cruz, 2023).

### **3. RUMO A UMA DEFENSORIA PÚBLICA TRANSFORMADORA: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS E CAMINHOS FUTUROS**

A Defensoria Pública, inserida em um cenário de reformas judiciais e pressões neoliberais, enfrentou o desafio de se consolidar como uma instituição voltada à justiça social enquanto buscava seu reconhecimento e autonomia dentro do sistema de justiça.

A visão de uma Defensoria Pública transformadora vai além de um mero órgão técnico-jurídico, posicionando-a como um ator institucional ativo na produção e disputa de políticas públicas. Essa perspectiva exige que a instituição rejeite práticas corporativistas e promova uma cultura voltada ao bem comum, resistindo à lógica gerencialista neoliberal que pode esvaziar seu caráter humanizador e crítico. Para tanto, é fundamental que a Defensoria supere a dicotomia entre sua atuação jurídica e política, tornando-se protagonista na formulação e no controle das políticas públicas, especialmente em contextos de crise social e econômica. A democratização interna, com a inclusão da participação social na gestão, por meio de ouvidorias externas, é um ponto importante para garantir que a instituição se mantenha conectada à sua base social e missão (Lemes, 2022).

A instituição muitas vezes ainda tem uma visão focada no protagonismo da própria instituição e em métricas individualizadas de produtividade, em vez de promover a emancipação e o empoderamento do assistido (Faustino, Batitucci e Cruz, 2023).

Para que o acesso à justiça seja verdadeiramente universal e equitativo, é imperativo que seja compreendido como uma política pública essencial de direitos fundamentais. Isso implica um planejamento que considere orçamento,

execução e avaliação de políticas de forma intersetorial, envolvendo justiça, educação, saúde e assistência social. A Defensoria deve se pautar por diagnósticos interdisciplinares que integrem conhecimentos da sociologia, psicologia, economia e antropologia, superando a lógica estritamente legalista. Essa abordagem mais ampla permitirá uma compreensão mais profunda da complexidade dos conflitos sociais e uma formulação de decisões mais justas e contextualizadas, alinhando o Direito à realidade das populações vulneráveis. A produção de dados e evidências sobre desigualdades no acesso – relacionadas à raça, gênero, território – é crucial para embasar políticas públicas eficazes e combater a invisibilização de grupos historicamente marginalizados.

A Defensoria Pública, enquanto “estado-defensor”, é uma instituição de vanguarda no ordenamento jurídico brasileiro, fundamental para a efetivação do acesso à justiça e a construção da cidadania. No entanto, sua missão social de longo alcance é constantemente posta à prova pelas lutas corporativas históricas e pelos desafios estruturais e orçamentários persistentes, que impedem sua plena universalização e a diversificação de sua atuação em prol dos mais vulneráveis (Almeida, 2023; Moreira, 2016).

A imposição de novas demandas e desafios à Defensoria Pública exige uma reconfiguração de sua atuação. A justiça climática, por exemplo, emerge como uma nova dimensão do acesso à justiça, articulando impactos ambientais com desigualdades sociais, raciais, de gênero e territoriais. As populações que menos contribuíram para a crise climática são as mais afetadas, e a Defensoria precisa desenvolver atuação especializada em justiça ambiental e climática para garantir acesso à informação, participação em decisões e mecanismos de responsabilização e reparação. Além disso, a instituição deve responder às demandas das populações que, tradicionalmente vulneráveis, ampliam seus riscos na crise climática.

Diante desses desafios, os caminhos futuros da Defensoria Pública apontam para um fortalecimento de sua atuação estratégica e transformadora. Isso inclui o investimento em litígios estruturais, que buscam mudanças coletivas e sistêmicas nas políticas públicas, indo além de soluções pontuais. A valorização das formas não judiciais de atuação – como recomendações, audiências públicas, educação em direitos, mutirões, visitas institucionais e articulação com movimentos sociais – é fundamental para promover um acesso à justiça plural e democrático. A Defensoria deve atuar como catalisadora de diálogo interinstitucional, fomentando a cooperação entre os poderes. Para

garantir a efetividade de sua missão, é crucial avançar em sua autonomia institucional e estrutura orçamentária, mas sempre vinculando essa autonomia ao compromisso com a democratização da justiça.

Diante dessas contradições e desafios, a Defensoria Pública e as demais instituições jurídicas enfrentam um imperativo: revisar a formação jurídica para incorporar saberes interdisciplinares e valorizar a dimensão ética e social do Direito. É fundamental abrir canais de diálogo com a sociedade civil, promovendo maior transparência e responsabilização, e rejeitar práticas corporativistas em favor de uma cultura institucional voltada ao bem comum. A democratização interna, ampliando a participação social na gestão por meio de suas ouvidorias externas, é um passo fundamental para manter a instituição conectada à sua base e à sua missão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Evaldo Emmanuel Gonçalves de. **Acesso à Justiça: O papel da Defensoria Pública**. 2013. 70 f. Monografia (Bacharelado em Direito) — Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Brasília, 2013.

ALMEIDA, Daniela Marques do Amaral. **Defensoria Pública no Brasil: disparidades e desafios no acesso à justiça / Public Defender's Office in Brazil: disparities and challenges in access to justice / Defensa Pública en Brasil: disparidades y desafíos en el acceso a la justicia**. Revista Caribeña de Ciencias Sociales, v. 14, n. 4, 2025. DOI: 10.55905/rccs-sv14n4-009. Recebido em: 11 mar. 2025. Aceito em: 1 abr. 2025.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; DE PAIVA GABRIEL, Anderson; PORTO, Fábio Ribeiro. **Justiça 4.0: a transformação tecnológica do Poder Judiciário deflagrada pelo CNJ no biênio 2020-2022**. Revista Eletrônica Direito Exponencial-DIEX, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2022.

AYRES, Robert L. **Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean**. Washington, D.C.: World Bank, 1998. (World Bank Latin American and Caribbean Studies). ISBN 0-8213-4163-4. 26 p.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Criminalidade e justiça penal na América Latina**. Sociologias, Porto Alegre, v. 7, n. 13, p. 212–241, jan./jun. 2005. DOI: 10.1590/S1517-45222005000100009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5510>. Acesso em: 17 set. 2025.

CONCEIÇÃO, Cristiana Maria Baptista Teixeira et al. **Estratégias da Defensoria Pública de Goiás para a expansão do acesso à justiça**. Revista da Defensoria Pública da União, v. 22, n. 22, p. 53-67, 2024.

CUNHA, Luciana Gross; LEMES, Maurício Buosi; FERRARO, Luíza Pavan. **O desenho de Defensoria Pública no Brasil: disputas institucionais, atuação em políticas públicas e desafios no contexto da pandemia de Covid-19**. Suprema–Revista de Estudos Constitucionais, v. 2, n. 2, p. 233-276, 2022.

FAUSTINO, Marcella Raphaella; BATTUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. **Defensorias Públicas: caminhos e lacunas no acesso à justiça = Public Defense: paths and gaps in access to justice**. Revista Direito GV [recurso eletrônico], São Paulo, v. 19, 2023. DOI: 10.1590/2317-6172202314. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/50977> DSpace ALMG+2ResearchGate+2 Acesso em: [colocar dia mês ano].

GUEDES, Jackson; FERREIRA, Andersson Belém Alexandre. **Defensoria pública do Ceará: reflexões sobre a efetividade na garantia de direitos aos hipossuficientes e vulneráveis**. Revista Estudo & Debate, v. 29, n. 4, 2022.

LEMES, Maurício Buosi. **Participação popular na promoção do acesso à justiça: uma análise da interação entre demandas dos movimentos de defesa do direito à moradia e Defensoria Pública do Estado de São Paulo nos Ciclos de Conferências (2007-2017)**. 2022. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MADEIRA, Lígia Mori. **Institutionalisation, reform and independence of the public defender's office in Brazil**. Brazilian Political Science Re-

view, v. 8, n. 2, p. 48-69, 2014.

MADEIRA, Lígia Mori et al. **Defensores públicos como agentes políticos no Brasil: recrutamento e percepções**. Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, n. 12, p. 13-50, 2015.

MADEIRA, Lígia Mori; GELISKI, Leonardo. **Políticas sociais nos tribunais intermediários: tribunais regionais federais em evidência**. Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Bogotá, Colombia. Vol. 23 (2017), p.[305]-326, 2017.

MADEIRA, Lígia Mori et al. **Protection of social and economic rights by Federal Public Defender's Office: reducing inequalities in access to justice to vulnerable groups in brazilian regions?**. Revista da Defensoria Pública da União, v. 22, n. 22, p. 219-251, 2024.

MENDONÇA, Marcelo Torres; NASCIMENTO, Alaide Custódia Lima. **Desafios da acessibilidade à justiça na era digital: Implicações e perspectivas**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 9, n. 11, p. 279-291, 2023.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. **A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19122016-092047/>. Acesso em: 17/09/2025

MOURA, Tatiana Whately de; CUSTÓDIO, Rosier Batista; SILVA, Fábio de Sá e; CASTRO, André Luis Machado de. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ipea; ANADEP, 2013. ISBN 978-85-7811-162-5. 84 p

OLIVEIRA, Camila Borges de et al. **A Defensoria Pública da União e os obstáculos da segunda onda do acesso à justiça: testando correlações entre o orçamento público anual e o atendimento nesse órgão entre 2014-2023**. Direito, Processo e Cidadania, v. 3, n. 2, p. 67-90, 2024.

Oliveira, Vanessa Elias de (org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. 332 p. ISBN 978-85-7541-627-3.

RIO GRANDE DO SUL. **Defensoria Pública do Estado. Relatório de gestão 2024**. Porto Alegre: DPE-RS, 2024.

SILVA, Érika Costa da; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **A defensoria pública no Brasil: gênero, raça e poder**. *Direito Público*, v. 18, n. 98, 2021.

SOUZA, Cristiano Brilhante de. **Indicadores de acesso à Justiça no Brasil: um olhar para a capacidade atual das Defensorias Públicas estaduais considerando as peculiaridades regionais das populações (carentes) das unidades federativas**. *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 13, p. 143-165, jan./jun. 2020. DOI:10.46901/revistadadpu.i13.p143-165.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; AMARAL, Alberto Carvalho. **A defensoria pública como garantia constitucional processual de acesso à justiça na América do Sul = The public legal defense as a constitutional and procedural guarantee on the access to justice in South America**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 116-131, 2016. DOI: 10.5102/rbpp.v6i2.4114.

# Orçamento Participativo: instrumento válido para as instituições do sistema de justiça

Carlos Frederico Barcellos Guazzelli<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho analisa a experiência do Orçamento Participativo (OP), com ênfase em sua implementação em Porto Alegre entre 1989 e 2004, destacando seu caráter inovador na democratização das relações entre Estado e sociedade. Inicialmente, são apresentados seus antecedentes históricos em experiências de planejamento participativo nos municípios de Lages e Pelotas, evidenciando a evolução do modelo até sua consolidação na capital gaúcha, onde a população passou a deliberar diretamente sobre prioridades de investimento público. Em seguida, examina-se a expansão do OP para o âmbito estadual do Rio Grande do Sul (1999-2002), ressaltando os desafios e a complexidade de sua operacionalização em escala ampliada, bem como seu impacto na promoção da participação cidadã. O estudo também aborda a inserção da Defensoria Pública nesse contexto, evidenciando como o OP contribuiu para o fortalecimento institucional e para a ampliação do acesso à justiça, ao aproximar a instituição de seu público-alvo e possibilitar a identificação de demandas sociais relevantes. Ademais, analisa-se a tentativa de incorporação de mecanismos participativos semelhantes na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, destacando as limitações e resistências enfrentadas no processo legislativo. Conclui-se que o Orçamento Participativo constitui importante instrumento de democracia participativa, cuja experiência influenciou não apenas a gestão pública, mas também o desenvolvimento institucional das Defensorias Públicas no Brasil. Apesar de obstáculos e

---

1. Defensor Público estadual aposentado; ex-Defensor Público-Geral do Estado do RS (1999-2002); advogado; ex-professor universitário; membro e Coordenador da Comissão Estadual da Verdade/RS (2012-2014); palestrante, debatedor e mediador em inúmeros eventos; articulista, com coluna no Sul21.

retrocessos, o modelo revela potencial significativo para o fortalecimento do controle social e para a construção de políticas públicas mais inclusivas e alinhadas às necessidades da população.

## **INTRODUÇÃO: OS ANTECEDENTES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

A implantação do Orçamento Participativo (OP) na capital do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1989 e 2004, sob os quatro governos da chamada *Administração Popular*, foi certamente um marco no concerto nacional e internacional, projetando a cidade como vanguarda inovadora na democratização do serviço público e das relações do Estado com a cidadania.

Esta experiência exitosa teve dois antecedentes históricos próximos: em Lajes, cidade do planalto meridional de Santa Catarina, nos anos 1970, o prefeito Dirceu Carneiro, do MDB – o partido de oposição na ditadura militar – adotou mecanismos de consulta popular para as ações administrativas, o chamado “Planejamento Participativo”; alguns anos depois, na década seguinte, o prefeito de Pelotas, Bernardo de Souza, implantou instrumentos similares para orientar as políticas públicas daquele município.

Sem embargo do inegável mérito destas iniciativas, o sistema adotado em Porto Alegre, a partir da eleição, em 1988, de Olívio Dutra para a chefia do Executivo municipal, foi mais além – na medida em que abriu aos munícipes a possibilidade de influir na própria elaboração do orçamento, indicando prioridades a serem seguidas na execução dos investimentos públicos de competência da autoridade local.

### **1. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE (1989-2004)**

Com efeito, os novos governantes então eleitos trataram logo de criar uma engenhosa estrutura, destinada a reunir a população para decidir, a partir de dois critérios, a saber: as diferentes regiões da cidade; e os variados temas para os quais ela seria chamada a manifestar-se e definir suas prioridades.

Importa salientar que este processo objetivava extrair decisões acerca dos *investimentos a fazer* – uma vez que, tanto as despesas obrigatórias, quanto

aquelas, mesmo discricionárias, relativas a pessoal e custeio, por expressos mandamentos constitucionais e legais, continuariam a ser estabelecidas na proposta anualmente apresentada pelo Executivo, para debate e aprovação final do Parlamento municipal.

Portanto, nas *Assembléias Regionais e Temáticas do OP*, a população era convidada a deliberar sobre os investimentos prioritários – isto, tanto em relação às diferentes áreas de competência do Município, como educação, saúde, serviços básicos; quanto, dentro de cada uma delas, em quais programas, subprogramas e projetos aos quais deveriam eles ser destinados.

Este sistema, no qual os cidadãos e cidadãs não eram apenas consultados, mas atuavam ativamente na construção dos investimentos públicos municipais, experimentou crescente aprovação e participação, com o envolvimento popular cada vez maior nas assembleias realizadas ao longo do ano, visando a construir a peça orçamentária a ser apresentada em setembro à Câmara Municipal.

No período compreendido desde sua implantação, em 1989, até 2004, o OP tornou-se uma verdadeira marca dos quatro governos da Administração Popular, e seu êxito, como dito antes, acarretou grande repercussão, não apenas no País, mas também no exterior – sendo mesmo “exportado” para outros lugares, como a França, por exemplo, onde foi implantado em Saint-Denis, comuna integrante da região metropolitana de Paris. Cabe destacar que o fator decisivo para este sucesso consistia no estrito cumprimento, pelo governo municipal, das decisões tomadas nas assembleias do OP; era disso, em última análise, que dependia a confiabilidade do sistema, aos olhos da população.

Graças à sua grande aprovação popular, os adversários do Partido dos Trabalhadores, ao vencerem a eleição, em 2004, não extinguiram o OP: preferiram mantê-lo, formalmente, e o foram esvaziando com o tempo – seja pela cooptação e manipulação dos delegados eleitos para as assembleias; seja, principalmente, por descumprirem, total ou parcialmente, as decisões ali tomadas. Esta reflexão deve ser levada em conta sempre que se cogitar da adoção deste método participativo.

## **2. A ADOÇÃO DO OP PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1999-2002)**

Desde sua criação e organização, no início dos anos 1980, o PT registrou crescimento contínuo no Rio Grande do Sul, inicialmente a partir de

pequenas cidades da região colonial do norte do estado, e depois também nas principais cidades, como Porto Alegre e Pelotas, onde elegeu Prefeitos e Vereadores – além de parlamentares estaduais e federais.

Não estranha assim que, em 1994, no pleito eleitoral estadual, o novo partido desafiou as agremiações mais tradicionais, de centro e de direita, e seu candidato, Olívio Dutra, com expressiva votação, foi para o segundo turno na disputa pela chefia do Executivo, contra o candidato do PMDB, Antônio Britto. E foi preciso que os peemedebistas formassem aliança com seus até então tradicionais adversários direitistas para ganhar a eleição, por diminuta margem de votos.

E, quatro anos depois, fruto não apenas da continuidade do processo de contínua implantação do PT em todas as regiões do Rio Grande, mas também do desgaste do governo de Britto – marco da marcha batida rumo à direita empreendida desde então pelo PMDB – Olívio Dutra foi eleito, no segundo turno. Certamente, para este êxito, até mesmo um tanto surpreendente – diante do poder das forças conservadoras em terras gaúchas – contribuiu sobremodo o “jeito petista de governar” (expressão usada na época) nos municípios administrados pela sigla, caracterizado pela inversão de prioridades e democratização do processo de tomada de decisões.

Por isso, cumprindo compromisso firmado no programa apresentado ao eleitorado rio-grandense, o novo governo, assim que assumiu, tratou de organizar a implantação do Orçamento Participativo estadual – tarefa certamente difícil e complexa, mas que resultou igualmente aprovada pela população. Tratava-se de organizar o OP em quase quinhentos municípios; para tanto, o novo governo começou por aproveitar a divisão administrativa do Estado, criando sedes em cada uma das suas 22 Regiões. Assim, de forma similar àquela adotada em Porto Alegre, em cada município os cidadãos eram chamados para, reunidos em assembleias locais, não apenas deliberar sobre suas prioridades, como também para eleger seus Delegados para as Assembleias Temáticas, a serem realizadas nas sedes de cada uma das 22 Regiões do OP estadual.

Cabe destacar que, da mesma forma que em sua versão municipal original, o novo mecanismo de consulta e decisão popular destinava-se, exclusivamente, à escolha e priorização dos investimentos públicos de competência estadual – excluídos, portanto, os gastos relativos a custeio e pessoal.

### 3. A DEFENSORIA PÚBLICA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ESTADUAL

Impende ressaltar ademais que, à época, a Defensoria Pública gaúcha (DPE/RS), tal que suas congêneres nos demais estados, não seguia o modelo institucional atual – com autonomia administrativa e orçamentária – o qual somente foi adotado a partir de 2004. Era então Secretaria de Estado, ligada diretamente ao Gabinete do Governador – da mesma forma que a Procuradoria-Geral do Estado, a Casa Civil e a Casa Militar. O Defensor Público-Geral era escolhido diretamente pelo Governador do Estado, para exercer cargo ad nutum, isto é, demissível por este a qualquer tempo – diferentemente do que passou a ocorrer depois da Emenda Constitucional nº 45/2004, com eleição em lista tríplice e mandato de dois anos.

Daí que, integrando como Secretaria o governo estadual, assim como as demais e os diferentes órgãos da Administração Pública direta, a DPE/RS participou do processo de implantação do OP em todas as suas Regiões Administrativas – isto, tanto nas Assembleias municipais, nas cidades em que tinha sede e atuação; quanto nas Assembleias Temáticas regionais. Seus agentes tiveram a oportunidade de ali apresentar a instituição à população, destacando suas atribuições e demandas.

Como este processo coincidiu com a principal ação então por ela desenvolvida – o Iº Concurso Público para Provimento dos Cargos de Defensor Público de Classe Inicial – a demanda mais frequente, nesta área, referia-se à nomeação dos aprovados para atuarem nas comarcas do estado. Isso contribuiu, por certo, para que, ao longo daquele período, entre 1999 e 2002, fossem nomeados cerca de 150 dos quase cinco mil candidatos que se apresentaram àquele certame; e também para que, ao final do biênio inicialmente previsto para sua validade, tenha ele sido renovado, o que permitiu a continuidade das nomeações dos novos agentes, inclusive pelo governo seguinte.

Consoante este sucinto relato demonstra, o Orçamento Participativo já se revelava desde aquela época um importante instrumento para a afirmação e consolidação das Defensorias Públicas. A propósito, releva reportar aqui uma interessante experiência ocorrida no início dos anos 2000, infelizmente frustrada.

#### **4. A TENTATIVA DE CRIAR O OP COM A DEFENSORIA PÚBLICA EM SÃO PAULO**

Durante o processo de implantação das Defensorias Públicas no Brasil, seus principais protagonistas, entre os quais avultavam os agentes das instituições já criadas e afirmadas, em especial no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul – além dos profissionais da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP) que atuavam na área de Assistência Judiciária oficial – avaliavam ser decisiva a criação da instituição nesta Unidade da Federação. Por se tratar do estado mais populoso, rico e poderoso da União, sua criação seria essencial – como de fato o foi – para destravar a instituição nos demais, onde ainda prevalecia a recalitrância dos governantes locais em cumprir o mandamento do artigo 134 da Lei Maior.

Este movimento resultou exitoso e, em meados da primeira década do século, finalmente a Defensoria Pública foi instituída na paulicéia. E, no projeto de sua Lei Orgânica Estadual, enviado à Assembleia Legislativa daquele Estado – projeto oriundo de processo envolvendo não apenas os agentes da Procuradoria de Assistência Judiciária da PGE/SP, mas também diversas organizações da sociedade civil, representativas do público-alvo da nova instituição – havia previsão expressa de processo de participação popular, seja na formulação das ações a serem por ela empreendidas, seja na prestação de contas regular de parte de sua administração.

O sistema para tanto concebido, mediante assembleias anuais de consulta popular para o planejamento e relatório das atividades do novo órgão, era inspirado nas experiências exitosas do OP realizadas aqui no Rio Grande do Sul. E, apesar de constituir-se em notável avanço no rumo da democratização da instituição, criada precipuamente para garantir à população mais necessitada o indispensável acesso à justiça, os dispositivos que o previam foram rejeitados na tramitação do projeto de lei.

#### **CONCLUSÃO**

Apesar de perdida ali esta oportunidade ímpar para o crescimento democrático da instituição – a mais nova do sistema de justiça pátrio, e a mais

próxima da população – felizmente em outras Defensorias Públicas estaduais, a começar pela cearense, há alguns anos já foram adotados instrumentos de participação popular, objetivando consultar regularmente os destinatários de seus serviços, tanto para planejar, quanto para prestar contas de suas atividades.

E é bom saber que, consoante se procurou destacar nesta breve exposição, a experiência do Orçamento Participativo em terras rio-grandenses serviu de inspiração para o aperfeiçoamento e democratização das Defensorias Públicas.<sup>2</sup>

---

2. **NOTA DA ORGANIZAÇÃO** - Este capítulo não apresenta referências bibliográficas por se tratar de um relato de caráter testemunhal, baseado na experiência e na memória de Carlos Frederico Barcellos Guazzelli obre fatos amplamente conhecidos do período abordado.

## SEÇÃO II

# OLHARES DIVERSOS

## SEÇÃO II

# OLHARES DIVERSOS

Adalene Ferreira Figueiredo da Silva<sup>1</sup>

Refletir sobre o sistema de justiça hoje exige ir além de uma visão formal e estática de suas instituições. Mais do que um conjunto técnico de normas e procedimentos, trata-se de um campo vivo, atravessado por disputas, limites e possibilidades, no qual diferentes saberes, interesses e perspectivas se encontram, e nem sempre de forma harmônica. É nesse terreno, marcado por tensões e desafios, que se situam os três artigos que compõem esta seção.

Em um contexto de aprofundamento das desigualdades sociais e de crescente judicialização de questões que ultrapassam o campo estritamente jurídico, torna-se cada vez mais evidente que o Direito, por si só, não dá conta da complexidade das demandas que chegam ao sistema de justiça. Pensar esse cenário implica olhar com mais atenção para como as instituições funcionam no cotidiano, quais conhecimentos orientam suas práticas e de que forma se relacionam com a sociedade.

É a partir dessa perspectiva que o artigo de Letícia Souza Mello, Caroline Azambuja Santos, Isadora Garcia de Goes e Thais Dalla Rosa propõe uma reflexão sobre a interdisciplinaridade na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Ao trazer a experiência da Psicologia e do Serviço Social nesse espaço, as autoras mostram como a atuação jurídica pode se tornar mais sensível e efetiva quando dialoga com outros campos do conhecimento. Ao mesmo tempo, não deixam de evidenciar os obstáculos concretos para que isso aconteça, como a limitação de equipes e a persistência de uma lógica

---

1. Advogada. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito na Unilasalle, na condição de bolsista CAPES. Licencianda em Filosofia pela Universidade Federal de Pelotas – UFPEL. Pesquisadora vinculada ao grupo Conjugualidades e Parentalidades Contemporâneas: gênero e sexualidades em seus aspectos jurídicos e sociais (CNPq-Unilasalle) e do Grupo de Pesquisa em Ciências Criminais - GCrim (CNPq-UFRJ). Integrante da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares - RENAP, da Articulação Justiça e Direitos Humanos - JusDH e da coordenação do Fórum Justiça/RS.

institucional que ainda privilegia o Direito em detrimento de outros saberes.

Em outra direção, o texto “Das ‘mordaças’ da magistratura” chama atenção para os limites impostos à atuação de magistrados, especialmente no que diz respeito à liberdade de expressão. Ao problematizar os mecanismos de controle que incidem sobre a magistratura, a autora Ana Inês Algorta Latorre nos convida a pensar em uma questão sensível: até que ponto é possível falar em independência judicial quando há restrições ao posicionamento público de seus integrantes? A questão não é simples e revela um equilíbrio delicado entre autonomia, responsabilidade institucional e participação no debate democrático.

Já o terceiro artigo amplia essa discussão ao colocar no centro o papel da sociedade na defesa das instituições. Ao abordar a independência na democracia judicial, João Ricardo dos Santos Costa questiona a ideia de que a preservação dessas estruturas seja tarefa exclusiva de seus próprios agentes. Em contraponto, sugere que sua legitimidade depende diretamente da capacidade de diálogo institucional e da abertura ao controle e à participação social.

Os artigos reunidos nesta seção mostram que o sistema de justiça é atravessado por diferentes camadas de tensão: entre campos de conhecimento distintos, entre autonomia e controle, entre isolamento institucional e abertura à sociedade. Mais do que problemas pontuais, essas contradições revelam características estruturais desse campo e ajudam a compreender por que a efetivação de direitos ainda encontra tantos obstáculos.

Um aspecto que aparece de forma recorrente nos três trabalhos é a distância entre o que está previsto nas normas e o que se concretiza na prática. A interdisciplinaridade, por exemplo, embora reconhecida como fundamental, muitas vezes não se realiza plenamente no cotidiano institucional. Da mesma forma, a independência judicial e a participação social, embora amplamente defendidas, esbarram em limites concretos que dificultam sua efetivação.

Apesar disso, os textos não se limitam a apontar dificuldades. Ao contrário, também mostram que é justamente nesse cenário de contradições que surgem possibilidades de mudança. Ao evidenciar experiências, reflexões e práticas que tensionam o funcionamento tradicional das instituições, os artigos indicam que o sistema de justiça não é um espaço fechado, mas um campo em constante construção.

Assim, a seção “Olhares Diversos” convida o leitor a olhar para o sistema de justiça com mais complexidade e menos certezas prontas. Ao reunir

perspectivas distintas, os textos não apenas ampliam o debate, mas também reforçam a importância de manter aberto o espaço de crítica, diálogo e reformulação - elementos fundamentais para pensar caminhos mais consistentes na promoção de direitos em uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

# **A interdisciplinaridade como ferramenta para a efetivação de direitos na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**

Letícia Souza Mello<sup>1</sup>  
Caroline Azambuja Santos<sup>2</sup>  
Isadora Garcia de Goes<sup>3</sup>  
Thais Dalla Rosa<sup>4</sup>

## **INTRODUÇÃO**

De acordo com o artigo 124 da Constituição Federal, a Defensoria Pública é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cuja atribuição é oferecer orientação jurídica, promover os direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, social ou jurídica. A Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS) foi criada em maio de 1994, por meio da Lei Complementar Estadual nº 10.194/1994, em atenção à determinação da Constituição Federal de 1988.

Ainda que a criação tenha se dado em 1994, o primeiro concurso público para provimento do cargo de Defensor/a Público/a ocorreu somente

---

1. Analista – Saúde – Psicologia (CRP 07/17409) na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS).

2. Analista – Saúde – Assistente Social (CRESS 10ª região 13650) na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS).

3. Analista – Saúde – Psicologia (CRP 07/37265) na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS).

4. Analista – Saúde – Assistente social (CRESS 10ª região 13086) na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS).

em 1999. Já para o ingresso no Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares da DPE/RS, o primeiro concurso foi realizado em 2013. No certame, houve a previsão de vaga para o cargo de Analista – Saúde – Psicologia e, no mesmo ano, houve a posse da primeira psicóloga da instituição. Apenas em 2018, após a realização do segundo concurso público, houve a nomeação e posse de mais duas profissionais para o cargo. No mesmo ano, ingressou, também, a primeira analista para o cargo de Analista – Saúde – Serviço Social. No ano de 2026, a equipe é composta por duas assistentes sociais e três psicólogas providas por meio de concurso público.

A Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 (LC 80/94), que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e preconiza diretrizes gerais para a sua organização nos Estados, prevê em seu artigo 4º, parágrafo IV, que “são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras, prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas carreiras de apoio, para o exercício de suas atribuições”.

Em consonância com esse dispositivo, a Lei Complementar que dispõe sobre a organização da DPE/RS também estabelece, entre suas funções institucionais, o atendimento interdisciplinar, o que reforça a compreensão da instituição como um espaço de atuação que ultrapassa a dimensão estritamente jurídica, ao considerar a integralidade das pessoas e das situações atendidas.

Importante destacar que o público atendido pela Defensoria Pública é composto por pessoas que não têm possibilidade de custear um/a advogado/a e/ou que tiveram seus direitos historicamente violados. Com frequência, conforme aponta Carvalho (2002),

Esses “elementos” são parte da comunidade política nacional apenas nominalmente. Na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis. Receiam o contato com agentes da lei, pois a experiência lhes ensinou que ele quase sempre resulta em prejuízo próprio [...] para ele vale apenas o Código Penal (Carvalho, 2002, p. 217).

Nesse sentido, a assistência jurídica integral e gratuita possui papel fundamental para o acesso à justiça do público atendido pela Defensoria Pública. A proposta de uma assistência jurídica integral, com a presença de

profissionais da Psicologia e do Serviço Social em articulação com as demais áreas, tende a questionar práticas tradicionais e convoca uma atuação comprometida com a leitura crítica das desigualdades sociais, das relações de poder e das violações de direitos que atravessam a vida cotidiana de quem busca a Defensoria. Esse entendimento exige uma atuação fundamentada na integração de diferentes campos do conhecimento, orientada pela defesa de direitos e pela ampliação das possibilidades de escuta, cuidado e acesso à justiça.

Cumprido ressaltar que

A expressão assistência jurídica, como é sabido, não é sinônima de assistência judiciária. É mais ampla que esta, pois abrange não apenas a defesa em juízo, mas todas as formas de serviços jurídicos, judiciais e extrajudiciais. Essa evolução do conceito de assistência judiciária para assistência jurídica é uma decorrência do movimento pela ampliação do acesso à justiça e permite uma correlação entre as diferentes ondas desse movimento (Castro; Bernardes, 2008, p. 110).

Nesse sentido, o presente artigo busca discutir a interdisciplinaridade da Psicologia e do Serviço Social na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, suas possibilidades, limites e potencialidades.

## **1. A INSERÇÃO DA PSICOLOGIA E DO SERVIÇO SOCIAL NO SISTEMA DE JUSTIÇA**

Historicamente, a consolidação dos saberes psi enquanto campo de conhecimento se deu junto da sua inserção no contexto jurídico, formalmente no início do período moderno. A produção dos discursos e dos saberes psi atendia à necessidade de validar práticas morais de internação e de exercício de poder. A Psicologia se inseriu nesse contexto por meio do oferecimento de subsídios discursivos para as medidas jurídicas que objetivavam legitimar a permanência dos considerados “loucos” no internamento, bem como diferenciar quem era o sujeito imputável do inimputável, em uma interface entre loucura e crime, como explorado por Foucault (1997).

No Brasil, a Psicologia Jurídica surge no contexto das avaliações psicológicas com o propósito de elaborar diagnósticos com campo da psicopatologia a fim de subsidiar decisões de magistrados/as em processos crimi-

nais. No contexto do antigo Código de Menores, a atuação da Psicologia concentrava-se no trabalho com crianças e adolescentes em instituições de acolhimento. Contudo, é a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) que a profissão se consolida no acompanhamento de adolescentes autores de atos infracionais em cumprimento de medidas socioeducativas, bem como no atendimento a crianças em unidades de acolhimento. Somente depois, psicólogos/as começam a atuar nas Varas de Família, principalmente por meio da atuação em processos de disputas de guarda (Brito, 2012). Entretanto, tais atuações realizavam-se quase exclusivamente no âmbito dos Tribunais de Justiça, seja por meio da indicação de profissionais pelo Juízo, seja pela prestação de trabalho voluntário ou, posteriormente, pelo ingresso mediante concurso público.

Ao longo dos anos, a Psicologia extrapola os Tribunais de Justiça e passa a se inserir de forma mais ampla em todo o Sistema de Justiça, incluindo as Defensorias Públicas. Enquanto nos Tribunais esse trabalho já se apresenta amplamente consolidado, com possibilidades de atuação bem delimitadas, nas Defensorias Públicas as equipes buscam construir alternativas de intervenção que se diferenciam entre si.

Esse movimento evidencia distintos estágios da inserção do saber psi no Sistema de Justiça. Nos Tribunais de Justiça, a consolidação da atuação profissional resultou na delimitação mais precisa de funções, procedimentos e, principalmente, expectativas institucionais. Em contrapartida, a inserção mais recente da Psicologia nas Defensorias Públicas implica a construção contínua de práticas e referenciais de atuação, frequentemente moldados pelas especificidades locais, pelas demandas das pessoas assistidas e pela própria organização institucional de cada Defensoria. Tal cenário, embora apresente desafios, também abre espaço para novas experiências, questionamentos constantes e para a ampliação do papel da Psicologia na promoção de direitos e no acesso à justiça.

Já o Serviço Social se insere na área sociojurídica<sup>5</sup>, inicialmente, no Poder Judiciário e sistema penitenciário na origem da própria profissão, em meados da década de 1930. Um dos primeiros espaços de trabalho na esfera pública foi o Juízo de Menores do Rio de Janeiro, então capital da República (CFESS, 2014). Assistentes sociais eram instadas a trabalhar com

---

5. Será utilizado o termo “área sociojurídica”, em consonância com Borgianni (2013).

situações relacionadas à “infância pobre”, “infância delinquente”, como estratégia de manutenção da ordem e do controle estatal. Nesse sentido,

Motivações similares provocaram a inserção de assistentes sociais em ações de comissariado de menores, de fiscalização do trabalho infantil, entre outras frentes que se relacionavam intrinsecamente com o universo ‘jurídico’, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, ainda nas protoformas da profissão, alcançado pela aprovação do Código de Menores em 1927 (CFESS, 2014, p.13).

Atualmente, a atuação do Serviço Social na área sociojurídica compreende, além do Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, os sistemas prisional e de segurança, as organizações que executam medidas socioeducativas com adolescentes, dentre outros que se relacionam com o universo jurídico (Fávero, 2018).

Nesses diferentes espaços sócio-ocupacionais, o/a assistente social apreende as múltiplas expressões da questão social, que se apresentam na área sociojurídica, tais como a criminalização da pobreza e o controle social do Estado em relação a populações marginalizadas. Nesse contexto, é fundamental destacarmos a discussão acerca da judicialização da questão social. Conforme apontam Aguinsky e Alencastro (2006), tal fenômeno caracteriza-se pela transferência, para o Poder Judiciário, da responsabilidade de promover o enfrentamento à questão social, na perspectiva de efetivação dos direitos humanos.

Nas Defensorias Públicas do Estado, o Serviço Social trabalha tanto em demandas judiciais quanto extrajudiciais, individuais e coletivas. Nesse contexto, é importante destacar que, segundo o último levantamento realizado pelo Conselho Federal de Serviço Social, as Defensorias Públicas do país são o espaço sócio-ocupacional com menor empregabilidade para os/as assistentes – 0,44% das profissionais na área sociojurídica mapeada (CFESS, 2014). Com isso, revela-se a necessidade de ampliação do número de profissionais nessa instituição, a fim de cumprir a premissa da interdisciplinaridade prevista legalmente.

## 2. PARA ALÉM DA CRIAÇÃO DOS CARGOS, A CRIAÇÃO DE ESPAÇOS POSSÍVEIS DE INTERVENÇÃO

A primeira área de trabalho da Psicologia e do Serviço Social na DPE/RS foi no Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH), em 2013. Uma profissional de cada área atuava, sobretudo, em acolhimentos interdisciplinares a pessoas que haviam sofrido violência policial e às mulheres em situação de violência junto aos analistas processuais<sup>6</sup>. Após, a demanda posta pela gestão era voltada aos atendimentos individuais da população que buscava ajuizamento de ações, tão somente na capital. Com a apropriação do trabalho e estudo acerca da atuação em outras Defensorias, foi proposta pelo Serviço Social e pela Psicologia a criação de um setor para prestação de apoio técnico, a fim de focar em demandas coletivas e abranger maior número de Defensorias Regionais e Núcleos Especializados, considerando o quadro reduzido de servidoras.

Com isso, em 2022, foi criado um Centro de Apoio Técnico Especializado (CATE), ao qual as profissionais permaneceram vinculadas até meados de 2025, quando houve a relocação para a Equipe de Multidisciplinar de Assistência Psicossocial (EMAP). Muitas vezes, as demandas solicitadas à Psicologia e ao Serviço Social não coadunam com as atribuições profissionais, de modo que é necessário qualificar as informações e reformular a demanda.

Não raramente, no campo da Psicologia, a equipe é acionada para a realização de escuta clínica de pessoas assistidas, prática que não se caracteriza como atribuição da área no contexto das Defensorias Públicas, uma vez que a instituição não integra a política de saúde nem tem como finalidade o acompanhamento psicológico continuado. Diante de demandas dessa natureza, cabe a orientação para a busca das Unidades Básicas de Saúde, principais portas de entrada do Sistema Único de Saúde.

Ao Serviço Social, muitas vezes, são solicitadas intervenções inerentes às profissionais que atuam na política de assistência social, como inclusão em cadastro para benefícios socioassistenciais, acompanhamento sistemático das famílias. Ou, até mesmo, atividades meramente administrativas, como inclusão no sistema Gov.br, Meu INSS, as quais não se configuram como atribuição de assistentes sociais nas Defensorias e nas demais ins-

---

6. Servidores/as públicos/as com formação em Direito

tituições. Situações como essas acabam por reduzir as áreas a demandas alheias às suas atribuições institucionais, fragilizando a compreensão de suas contribuições específicas na Defensoria.

A fim de balizar as atuações de ambas as áreas, duas resoluções foram criadas e publicadas, a Resolução DPGE nº 02/2022 e a Resolução DPGE nº 13/2025. Embora as normativas tenham se revelado um importante avanço, ao passo que regulamentam práticas de trabalho, percebemos certo distanciamento entre o ideal normativo e a atuação cotidiana.

Atualmente, estamos lotadas em um único setor (EMAP) e divididas para atuação nas seguintes demandas: apoio técnico aos Núcleos Especializados em demandas individuais e coletivas; assistência técnica nos processos de infância e juventude e família; atendimento e projetos voltados a mulheres em situação de violência doméstica e familiar; orientação técnica para instrumentalização de servidores/as para os atendimentos individuais; elaboração de materiais de educação em direitos e cursos para o público interno e externo.

Conforme exposto, ambas as áreas passaram por diversas mudanças e setores, com avanços em alguns períodos e recuos em outros. Ao longo dos anos, diversas práticas foram construídas de acordo com a realidade que se apresentava em cada período, da abertura proposta pela gestão da instituição e das demandas que se revelavam a partir dos atendimentos coletivos e individuais.

Embora haja a previsão do atendimento interdisciplinar nas Defensorias Públicas, percebe-se que, na prática, pouco se debate sobre a importância de outras áreas, que não apenas o Direito dentro da DPE/RS. Além disso, parecem ausentes as discussões sobre as possibilidades de contribuição, especialmente da Psicologia e do Serviço Social, no âmbito da instituição. Os espaços para reflexão acerca das perspectivas de atuação variam de acordo com as gestões, o que contribui para a não linearidade do trabalho e, em certos aspectos, para a restrição da atuação.

Em alguns momentos, a falta de conhecimento acerca das possíveis intervenções contribui sobremaneira para a ausência do incremento de espaços de discussão e atuação. Dessa forma, precisamos reafirmar, frequentemente, a importância da interdisciplinaridade como ferramenta de efetivação de direitos e como algo além do que prevê a LC 80/94. Além disso, o trabalho interdisciplinar é ferramenta importante para a efetivação

do acesso à justiça, seja através de atuação judicial ou extrajudicial. Conforme aponta Barros (2018)

Trata-se de compreender que o resultado advindo do acesso ao judiciário não significa o imediatamente justo. Por essa razão, a judicialização da questão social é o alvo do debate do acesso à justiça, pois se trata de garantir direitos em primeiro lugar, seja pela educação em direitos, pelas resoluções administrativas e extrajudiciais, seja através de atendimento multidisciplinar, tornando o acesso do Poder Judiciário apenas um dos caminhos para a garantia de acesso à justiça, e não o único [...] (Barros, 2018, p. 29).

Diante desses desafios, tem-se como essencial à solidificação dos demais saberes dentro da instituição o contínuo diálogo, bem como espaços de reflexão e de educação permanente, de forma que a interdisciplinaridade vá além do cumprimento formal e da presença de profissionais, mas preconize a interlocução entre as áreas e a horizontalização de saberes. Nesse cenário, a ampliação do quadro de profissionais da EMAP também é uma perspectiva de constante tensionamento.

Por outro lado, não se trata de afirmar que a efetivação do trabalho interdisciplinar eliminará as contradições inerentes ao universo do Direito e que, com isso, haverá plena afirmação do acesso à justiça, já que se fundem na estrutura social e histórica de desigualdades e opressões. Dessa forma, o que se busca com essa discussão é fomentar a reflexão acerca da importância da composição de diferentes áreas no trabalho da Defensoria Pública, na perspectiva de integralidade do serviço prestado e da observância da potencialidade da contribuição de múltiplos saberes.

### **3. DESAFIOS, LIMITES E POTENCIALIDADES DO TRABALHO INTERDISCIPLINAR**

É notório que o Sistema de Justiça tem sido acionado com frequência crescente para a resolução de conflitos familiares, de relações de consumo, de disputas entre vizinhos e para a judicialização do acesso a direitos sociais básicos, como saúde, habitação e educação. A ausência de diálogo entre as partes envolvidas, somada à retração do Estado na oferta de políticas públicas, contribui para a transferência desses conflitos ao Sistema de Justiça, na expectativa de que um terceiro encontre uma solução para

a problemática apresentada ou determine a efetivação de direitos violados. Trata-se de um processo de judicialização da vida, marcado por demandas que envolvem dimensões relacionais e sociais complexas, para as quais o saber jurídico, isoladamente, e o cumprimento meramente formal da norma mostram-se insuficientes para abarcar a complexidade da vida cotidiana, que, frequentemente, extrapola a esfera individual daqueles/as que buscam a resolução de seus conflitos ou a efetivação de direitos básicos. Ocorre, muitas vezes, que as respostas dadas pelo Sistema de Justiça não estão em consonância com os desejos, expectativas e com o senso de justiça elaborado pelas pessoas. Ademais, evidencia-se o dismantelamento da suposta neutralidade nas decisões judiciais, ao observar como o direito penal, por exemplo, é aplicado de forma diversa para pessoas negras e periféricas. Nesse sentido, é fundamental reconhecer que o Direito, nos limites da sociabilidade burguesa, é permeado por contradições e antagonismos.

[...] falar em reprodução das relações sociais na sociedade capitalista é falar em contradições e antagonismos, o que nos leva, já de início, à consideração de que o direito, também ele, é atravessado por essas negatividades e torna-se reprodutor mesmo dessas relações. Por isso é muito importante resgatar como Lukács, ao afirmar o conteúdo de classe do direito, não deixa de apontar o complexo de processos contraditórios que, justamente por isso, esse direito carrega em seu interior, o que oportuniza a problematização de sua aparente neutralidade (Borgianni, 2013, p. 421).

No contexto da Defensoria Pública, que rotineiramente media o acesso ao Sistema de Justiça para a resolução de conflitos ou para efetivação de direitos, o trabalho interdisciplinar visa considerar as particularidades de cada sujeito atendido, além da subjetividade envolvida em cada demanda. Inclusive, ao realizar os atendimentos e oferecer uma escuta qualificada às pessoas assistidas, torna-se fundamental evitar a reprodução de práticas excludentes, estigmatizantes e moralizantes, que possam reforçar desigualdades sociais já vivenciadas por esses sujeitos. É preciso ponderar que as singularidades estão circunscritas em processos coletivos, os quais não são fenômenos isolados e descolados da realidade social em que ocorrem, o que configura um importante desafio para a Psicologia e para o Serviço Social. Sendo assim, para uma prática verdadeiramente transformadora, é necessário refletir sobre a ética de nossas ações, partindo de uma postura que não supõe os próprios pensamentos enquanto “definitivos” ou de

“autoridade”, a fim de não perpetuar concepções hegemônicas e coloniais, conforme reflexão realizada por hooks (2019).

Mioto (2009) discorre acerca do processo de reflexão que se desenvolve no cotidiano de atendimento a famílias e indivíduos, apontando que o/a profissional deve ir além de disponibilizar informações, buscando, através de ações socioeducativas, construir junto à população atendida reflexões acerca de suas necessidades, ensejando o ganho de consciência crítica a respeito das desigualdades a que estão submetidos, saindo do campo da individualidade.

No que diz respeito à inserção da Psicologia e do Serviço Social na área sociojurídica, pesquisas sobre as condições de trabalho dos/das assistentes sociais e dos/das psicólogos/as no Sistema de Justiça vêm demonstrando os desafios vivenciados pelos profissionais nesse contexto. Mais especificamente no TJSP, como publicado por Fávero, Melão e Tolosa Jorge (2022), foram identificados, por um lado, desafios de trabalho voltados aos aspectos externos, os quais são estressantes por si só, como a rotina envolvendo as situações de extrema pobreza, violência interpessoal e intrafamiliar e desproteção social. Por outro lado, também existem fatores internos referentes à cultura institucional que operam como geradores de sofrimento no trabalho vivido pelos/as profissionais, tais como precárias condições materiais de trabalho, bem como a presença de relações verticalizadas e autoritárias por parte de superiores administrativos que, não raro, ignoram e desrespeitam as particularidades do trabalho do profissional. Percebemos que existem similaridades entre as nossas experiências e as de outros colegas inseridos em instituições do Sistema de Justiça no que tange aos desafios diários aos quais os/as profissionais são submetidos nessas instituições. Especialmente no sentido de trabalhar com temáticas vinculadas às desproteções sociais, bem como na vivência da hierarquização das relações institucionais em meio ao contexto jurídico.

Apesar das semelhanças, existem particularidades sobre os desafios no estabelecimento da interdisciplinaridade com as quais os/as profissionais são confrontados, no que diz respeito ao trabalho realizado na Defensoria Pública. Nesse sentido, reforçamos que, dentre as principais instituições que compõem o Sistema de Justiça, a Defensoria Pública é a mais recente<sup>7</sup>.

---

7. No Rio Grande do Sul, a história do Judiciário tem início no ano de 1874 (Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, 2026), enquanto o Ministério Público do Estado

Sendo assim, como abordado anteriormente, a criação dos cargos específicos para uma equipe multidisciplinar, bem como o estabelecimento dessa equipe, são fatores recentes na história da instituição.

Para fins de comparação, no ano de 2013, Fávero discutia sobre os desafios dos/as servidores/as concursados/as de áreas multidisciplinares no TJSP, abordando questões sobre a militância na Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ/SP). Enquanto isso, no mesmo ano de 2013, era realizado o primeiro concurso público na DPE/RS para analistas e técnicos (incluindo analistas da Psicologia, mas não do Serviço Social). Ou seja, enquanto em outras instituições as nossas áreas já estavam institucionalizadas há anos e, além disso, contavam com organização coletiva, tínhamos no RS apenas a primeira página da nossa história na Defensoria. Traçamos esse paralelo não para deslegitimar nossa atuação em detrimento do trabalho realizado nos Tribunais, nem para dizer que a passagem do tempo, por si só, seja suficiente para consolidar uma atuação transformadora. Em vez disso, queremos ilustrar que as construções coletivas se dão ao longo da história e do desenvolvimento de um cotidiano de trabalho, o que se dá, necessariamente, junto de uma temporalidade. Acreditamos que esse é um fator importante a ser considerado na análise das condições do trabalho interdisciplinar dentro da Defensoria, sobretudo na DPE/RS.

Sabemos que existe uma diversidade muito grande nas atuações das equipes de assistentes sociais e psicólogos/as nas diferentes Defensorias no país, o que pode ser constatado em diálogos estabelecidos com diferentes equipes técnicas do Brasil (Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso, 2026). Entendemos que os processos de trabalho em uma instituição se constroem e se modificam em meio à complexidade da história de cada categoria na instituição, incluindo, assim, as relações de poder, os discursos produzidos como verdade, os dispositivos, o local, a cultura e as especificidades de cada categoria (Santos; Souza; Santos, 2011).

Em nosso caso, na DPE/RS, buscamos, de forma coletiva, realizar uma reflexão constante sobre qual é o nosso trabalho na Defensoria, considerando, evidentemente, as atribuições de cada categoria (Serviço Social e Psicologia). Dessa forma, buscamos revisar e questionar, no cotidiano do

---

é uma instituição centenária, com institucionalização consolidada a partir da década de 1930 (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2026).

trabalho e por meio das demandas que nos são solicitadas, quais são, quais devem ser e quais não devem ser as nossas atribuições enquanto trabalhadoras do Sistema de Justiça, tendo em vista as particularidades que uma Defensoria estabelece.

Nesse contexto, podemos retomar os conceitos de forças instituídas e instituintes, como explorado por Lapassade (1989). As forças instituídas tendem a cristalizar e a naturalizar uma demanda, as quais tendem a resistir e permanecer, enquanto as forças instituintes, por sua vez, tendem a transformar as instituições, operando modificações em suas características por meio da criação. Dessa forma, o instituinte se configura como um processo e o instituído, um resultado (Lapassade, 1989). Na Defensoria, percebemos forças instituídas que se manifestam, principalmente, no direcionamento de demandas que não nos são pertinentes, mas que partem de uma percepção pré-constituída, oriunda do imaginário social, sobre o que seria o trabalho do/da psicólogo/a e do/da assistente social.

Entendemos que o fato de nossa equipe ser recente em uma (também jovem) Defensoria nos coloca desafios, por um lado, na consolidação do nosso trabalho interdisciplinar. Facilita, portanto, com que ocorram confusões, incertezas e expectativas inadequadas sobre o nosso trabalho. Contudo, esse espaço também nos coloca possibilidades inovadoras de atuação, uma vez que existe a possibilidade de encontrar brechas em meio às forças instituídas para fomentar as instituintes, a fim de criar novos processos de trabalho. Isso possibilita o agenciamento de tensionamentos, de trocas de ideias, de debates e de construções coletivas de um trabalho alinhado às nossas categorias, à defesa intransigente dos direitos humanos e à missão institucional da Defensoria. É evidente que essas trocas não são feitas sem nos depararmos com resistências instituídas, uma vez que, como citado anteriormente, estamos em um contexto que preconiza a hierarquização do saber do Direito, com o atravessamento de relações de poder, em meio às questões políticas consolidadas em detrimento dos saberes das nossas profissões. Trata-se de um processo dialético, instituinte e artesanal de (re) construção diária do nosso fazer profissional, considerando as possibilidades concretas de atuação que nos são ofertadas e a materialidade do nosso cotidiano de trabalho.

Vale ressaltar, ainda, que até o momento da escrita deste artigo não temos direcionamentos ou referências técnicas específicas no âmbito da

Psicologia que se refram ao trabalho do psicólogo nas Defensorias Públicas. O material que temos disponível pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP) que mais se aproxima da temática são as Referências Técnicas para atuação de psicólogos(os) em Varas de Família (CFP, 2019), que compreende uma ampla gama de atuações e faz referência, majoritariamente, ao trabalho de perícia realizado juntos aos Tribunais de Justiça. De forma similar, o Serviço Social também carece de referências que façam menção direta ao trabalho nas Defensorias. Deparamo-nos, portanto, em um campo de tensão em que ocupamos um cargo novo e em que faltam referências específicas – além de, evidentemente, nosso compromisso ético enquanto psicólogas e assistentes sociais com os projetos éticos-políticos das categorias – para o nosso trabalho nessa instituição, enquanto permanecem expectativas dos agentes institucionais em relação aos nossos campos.

Para além das questões intrainstitucionais, os desafios para o fortalecimento do trabalho interdisciplinar também se dão em relação ao contexto externo, quando nos deparamos com uma cultura institucional que, muitas vezes, desconsidera ou deslegitima a atuação da Defensoria Pública somente por fazermos parte da defesa dos sujeitos da classe trabalhadora. Isso pode ser observado, por exemplo, diante da atuação da DPE nos processos judiciais vinculados ao Juizado da Infância e Juventude (JIJ), sobretudo os de medida de proteção com acolhimento institucional e/ou com destituição do poder familiar. Sabemos que o acolhimento institucional de crianças e adolescentes se dá, majoritariamente, devido à pobreza, à desproteção social e à falta de políticas públicas que de fato proporcionem a garantia dos direitos sociais previstos na Constituição Federal (Diotti; Cordeiro, 2025). Entretanto, nestes processos, as famílias de origem são frequentemente acusadas de negligência e abandono, por diferentes agentes do Sistema de Garantia de Direitos, que se colocam como defensores do “melhor interesse da criança”. Tais agentes desconsideram que essas mesmas famílias sofrem negligência estrutural pelo Estado, em um entrelace de violências institucionais e em meio à interseccionalidade das opressões de gênero, raça, classe e deficiência, como tem sido demonstrado pela literatura (e. g., Gomes; Fonseca, 2025; Loiola, 2023). Nesse contexto, a atuação interdisciplinar da Defensoria com essas famílias é marcada pelo enfrentamento desses obstáculos, uma vez que os argumentos e as solicitações colocados pela defesa, embora embasados técnica e eticamente pelas nossas catego-

rias, são frequentemente desconsiderados, ignorados e rechaçados em prol da perpetuação das forças instituídas que reproduzem violências institucionais contra as famílias pobres.

Em vista de tal contexto, a perspectiva da interdisciplinaridade entre os diferentes saberes se apresenta enquanto uma via repleta de potencialidades em meio à conjuntura atual, a qual constantemente nos desafia a pensar de forma estratégica diante do aprofundamento das desigualdades, das violências e das violações de direitos que nos deparamos cotidianamente. Compreendendo a inserção da Psicologia e do Serviço Social na Defensoria Pública, a qual está inscrita em uma realidade permeada de contradições e de reprodução da lógica do capital, é necessário que as profissionais compreendam os limites de sua atuação, sem, no entanto, deixar de acreditar e lutar pelo alargamento das possibilidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos ao longo deste artigo discorrer sobre a interdisciplinaridade em uma instituição do Sistema de Justiça, compreendendo que, isoladamente, apenas um único saber não é suficiente para abarcar a complexidade da vida cotidiana das pessoas que buscam pelo trabalho da DPE/RS. Nesse sentido, salientamos que a mera presença de psicólogas e assistentes sociais também não é sinônimo da plena garantia dos direitos, em razão de questões estruturais, atravessamentos, diálogos verticalizados, insuficiência do Estado e das políticas públicas endereçadas às pessoas vulnerabilizadas e hipossuficientes.

As pessoas que vêm até à Defensoria, em geral um dos únicos locais disposto a acolher processos de exclusão e de negação de direitos básicos, buscam por uma justiça que nem sempre será justa e que muitas vezes desconsidera importantes marcadores sociais (como raça, classe, gênero, orientação sexual, deficiência) que estão presentes no público atendido pela DPE/RS.

Dessa forma, reforçamos que a proposta não é de considerar o trabalho interdisciplinar de forma messiânica, já que, assim como o conjunto da classe trabalhadora, estamos inseridas em processos de trabalho que nos permitem desenvolver o trabalho com relativa autonomia (Iamamoto,

2015). Isso significa que o fazer profissional é condicionado aos limites institucionais e pela divisão social do trabalho, ainda assim, com possibilidade de resistência, de criação e de crítica.

Além disso, destacamos a conjuntura social e histórica de violação de direitos da classe trabalhadora, sobretudo dos sujeitos assistidos pela Defensoria Pública, que impactam na capacidade de suprir suas necessidades básicas e podem resultar no agravamento de questões relacionadas à saúde mental, violência urbana, ausência de emprego e renda, entre outras.

Embora reconheçamos os limites postos, compreendemos, como discorrido ao longo do texto, as potencialidades da efetivação do trabalho interdisciplinar na Defensoria Pública, na perspectiva de integralidade das pessoas atendidas e de que o trabalho seja realizado, fundamentalmente, com a troca e a horizontalidade de saberes.

## REFERÊNCIAS

AGUINSKY, Beatriz Gershenson; ALENCASTRO, Ecleria Huff de. **Judicialização da questão social: rebatimento no processo de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário**. Katálysis, Florianópolis, jan./jun. 2006.

BARROS, Luiza Aparecida de. **Serviço social na defensoria pública: potências e resistências** / Luiza Aparecida de Barros. – São Paulo: Cortez, 2018. – (Coleção temas sociojurídicos / coordenação Maria Liduína de Oliveira e Silva, Silvia Tejedas).

BORGIANNI, Elisabete. **Para entender o Serviço Social na área sociojurídica**. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 115, p. 407-442, jul./set. 2013.

BRITO, Leila Maria Torraca de. **Anotações sobre a psicologia jurídica**. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 32, p. 194-205, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho**. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, André Luis Machado; BERNARDES, Márcia Nina. **Construindo uma nova Defensoria**. In: SOUSA, José Augusto Garcia (Coord.). A Defensoria Pública e os processos coletivos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 101-119.

CFESS – CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Atuação de assistentes sociais no sociojurídico: subsídios para reflexão**. Brasília: CFESS, 2014. Disponível em: [https://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-subsidios\\_sociojuridico2014.pdf](https://www.cfess.org.br/arquivos/CFESS-subsidios_sociojuridico2014.pdf). Acesso em: 30 jan. 2026.

CFP – CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Referência técnica – Varas de Família: contribuições da Psicologia no contexto do Sistema de Garantia de Direitos**. Brasília: CFP, 2019. Disponível em: [https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2019/11/BR84-CFP-RefTec-VarasDeFamilia\\_web1.pdf](https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2019/11/BR84-CFP-RefTec-VarasDeFamilia_web1.pdf). Acesso em: 4 fev. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução DPGE nº 02/2022, de 21 de fevereiro de 2022**. Cria e regulamenta o Centro de Apoio Técnico Especializado (CATE) da Defensoria Pública do Estado e dá outras providências. Diário Eletrônico da DPE/RS: Porto Alegre, 23 fev. 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/upload/arquivos/202303/06174521-resolucao-dpge-n-02-2022-centro-de-apoio-tecnico-especializado-cate-ded.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução DPGE nº 13/2025, de 6 de junho de 2025**. Cria a Equipe Multidisciplinar de Assistência Psicossocial (EMAP) no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e revoga disposições da Resolução DPGE nº 13/2023. Diário Eletrônico da DPE/RS: Porto Alegre, 9 jun. 2025. Disponível em: <https://diarioeletronico.defensoria.rs.def.br/edicao/3035/pdf>. Acesso em: 4 fev. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. **VI Congresso Brasileiro de Atuação Interdisciplinar nas Defensorias Públicas**. Cuiabá, 2026. Disponível em: <https://defensoria.mt.def.br/dpmt/hotsite/vi-congresso-brasileiro-de-atuacao-interdisciplinar-nas-defensorias-publicas>. Acesso em: 4 fev. 2026.

DIOTTI, Mariele Aparecida; CORDEIRO, Luisa Fernandes. **“Um museu de grandes novidades”: a (re)produção do acolhimento de crianças e adolescentes na contemporaneidade brasileira**. In: CONGRESSO

BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 18., 2025, Salvador. A gente sobe a ladeira por liberdade. Salvador: CFESS, 2025. Disponível em: [https://cfess.org.br/cbas2025-assets/pdf/625-1285812\\_12\\_08\\_2025\\_23-00-31\\_3027\\_v4.pdf](https://cfess.org.br/cbas2025-assets/pdf/625-1285812_12_08_2025_23-00-31_3027_v4.pdf). Acesso em: 4 fev. 2026.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Serviço Social no sociojurídico: requisições conservadoras e resistências na defesa de direitos**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 131, p. 51-74, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/3WRyj8WGgkLx7mG5k4K6tPP/?lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2026.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **O Serviço Social no Judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista**. Serviço Social & Sociedade, (115), 508–526, 2013.

FÁVERO, Eunice Teresinha; MELÃO, Magda Jorge Ribeiro; JORGE, Maria Rachel Tolosa. **O serviço social e a psicologia no judiciário: construindo saberes, conquistando direitos**. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2022.

FOUCAULT, Michel. **História da loucura na Idade Clássica**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

GOMES, Janaína Dantas G.; FONSECA, Claudia. **Da circulação de crianças aos circuitos de cuidado: desafios da reprodução compartilhada**. Horizontes Antropológicos, v. 31, n. 73, p. e730402, 2025.

HOOKS, bell. **Erguer a voz: pensar como feminista, pensar como negra**. São Paulo: Elefante, 2019.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 26. ed. São Paulo: Cortez: 2015.

LAPASSADE, G. **Grupos, organizações e instituições**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

LOIOLA, Graciele Feitosa de. **“Me arrancaram o direito de amamentar!” Violências, racismo e violações na retirada compulsória de filhas/os pelo Estado**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, v. 8, n. 38, p. 32-46, 2023.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Orientação e acompanhamento de indivíduos, grupos e famílias**. In: CFESS; ABEPSS (org.). Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS,

2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – MP RS. **Memorial de atividades**. Porto Alegre: MP/RS, 2026. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/memorial/arquivos/pdfs/5.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2026.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TJRS. **A Justiça no Brasil**. Porto Alegre: TJRS, 2026. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/o-tjrs/memoria/a-justica-no-brasil/>. Acesso em: 4 fev. 2026.

SOUZA, Antônio Vital Menezes de; SANTOS, Paloma Araújo Cortês dos; SANTOS, Vinícius Silva. **O conceito de implicação em práticas da análise institucional contemporânea**. In V Colóquio Internacional: Educação e Contemporaneidade, 2011. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/504/1/AnaliseInstitucionalContemporanea.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2026.

# Das “mordaças” da magistratura

Ana Inês Algorta Latorre<sup>1</sup>

Ao me propor a escrever sobre direitos sociais, atenta às questões que se apresentam diariamente sobre o tema, percebi que muitas delas vêm a público em razão de decisões judiciais a elas referentes. É sabido que a magistratura, no Brasil, é selecionada de forma a que sua composição se dê majoritariamente por homens brancos, de classe média ou alta, que tiveram acesso a escolas particulares e cursos preparatórios, e, muitas vezes, com outros integrantes de carreiras jurídicas na família. Sendo assim, apesar de ser o Poder a quem incumbe defender em última instância os direitos daquelas populações, grupos e indivíduos mais vulnerabilizados, encontra-se constituído, em sua maioria, por membros da elite, distanciados social, afetiva, econômica e culturalmente daqueles sobre cujos direitos é chamado a decidir.

O debate sobre este tema é urgente e não deveria ser negligenciado. Temos em nossa sociedade diversos autores que apresentam críticas ao Poder Judiciário, muitas delas bem embasadas. Porém, a crítica interna (advinda de membros do próprio Poder Judiciário) pode ser feita apenas de forma genérica, dada a vedação que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional - LOMAN (Lei Complementar 35, de 14.03.1979) traz à liberdade de expressão das juízas e dos juizes. Trata-se do artigo 36, inciso III, da referida Lei, que dispõe:

[...]é vedado ao magistrado “manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério”.

---

1. Juíza federal vinculada ao TRF4, master em Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento pela Universidad Pablo de Olavide (Sevilla/Espanha), mestranda em Direitos Humanos pela UNIJUÍ, discente de filosofia na UFRGS, graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. Vice-Presidente da Junta Diretiva do Copaju - Comitê Panamericano de Juízas e Juizes para os Direitos Sociais e a Doutrina Franciscana e Diretora Executiva para o Brasil do Instituto Fray Bartolomé de las Casas. Membro da AJD.

Esse dispositivo decorre de uma concepção antiga, segundo a qual ao juiz corresponde falar apenas nos autos, não fora deles. Verifica-se que ele não permite opinar sobre processo pendente de julgamento, e, caso não esteja pendente de julgamento, permite apenas o elogio, não a crítica. Existe um certo debate sobre se essa norma, editada nos tempos da ditadura civil-militar, foi recepcionada pela Constituição de 1988, ou seja, se ela continua vigente. Alguns sustentam que é inconstitucional, e, como tal, não teria sido recebida pela Constituição de 1988<sup>2</sup>, até porque, o artigo 5º, em seus incisos IV e IX, garantem a todos a liberdade de expressão, sem apresentar exceções.

Porém, desde 2019, esse dispositivo foi utilizado como fundamento para a repetição da mesma vedação em normatização do Conselho Nacional de Justiça, ao regulamentar a participação de magistrados em redes sociais. Considerando-se que o CNJ é órgão correicional da atividade da magistratura, integrado por magistrados das Cortes Superiores (além de outros representantes da comunidade jurídica), pode-se depreender que o entendimento prevalente é o que considera que a LOMAN foi recepcionada pela Constituição de 1988, e se encontra em vigor até os dias de hoje, inclusive esse dispositivo específico que limita a liberdade de expressão da magistratura.

Sendo assim, na condição de magistrada, posso vir a sofrer um procedimento administrativo pelas minhas manifestações sobre decisões judiciais, principalmente se estas manifestações forem críticas, ainda que respeitadas.

A meu ver, o dispositivo e todos os que o reproduzem têm nítido caráter corporativo, e buscam evitar que haja um debate público entre juízes sobre o teor das decisões judiciais.

Conhecendo a realidade brasileira e como ficam invisibilizadas questões sociais de enorme importância, tais como a desigualdade, o racismo, a discriminação contra povos tradicionais, os abusos contra as mulheres e as crianças, penso que a manifestação contrária de membros do próprio poder judiciário poderia ser extremamente salutar. Por exemplo, atualmente se en-

---

2. Assim se manifestou o ex-presidente da AJUFE, o Desembargador Nino Toldo, em artigo de 2014 publicado no Consultor Jurídico. Porém, ele sustenta que a vedação deveria ser de caráter ético, e não jurídico, com o que discordo (pois não considero que haja qualquer falha ética ao apresentar posicionamento crítico a uma decisão judicial). O artigo em questão, que coincide com a fase inicial da Lava Jato, tem como foco a relação do judiciário com a imprensa, e visa facilitá-la. <https://www.conjur.com.br/2014-set-25/nino-toldo-inconstitucional-proibir-juiz-expressar-opinioao/> Conforme consulta em 1º/08/2024.

contra em debate a conciliação promovida pelo Supremo Tribunal Federal quanto à questão do marco temporal indígena. A rigor, não me é dado expressar manifestação a respeito fora do ambiente acadêmico. Tendo em vista que estamos em ambiente acadêmico, desde já deixo claro que a meu ver direitos fundamentais não podem ser objeto de negociação.

É em razão dessa cultura de vedação ao debate que não posso escrever ou me manifestar publicamente sobre a decisão de um colega que proibiu a FUNAI de fornecer alimentos e água aos indígenas Avá-Guarani em território objeto de conflito, após ordenar a reintegração de posse dessa área. Também não posso me manifestar sobre as diversas decisões que impedem meninas estupradas de realizarem abortos legais. Ou sobre as decisões que mantêm crianças sob a guarda dos genitores acusados de abuso, afastando-as do convívio com suas mães.

Também para casos de *lawfare*, em que muitas vezes somos obrigadas ou obrigados a assistir de mãos amarradas a instrumentalização do Poder Judiciário para fins políticos, sem poder manifestar nossa inconformidade – como aconteceu com a Lava Jato.

Hoje em dia, a utilização de redes sociais em larga escala por todas as pessoas traz um cenário social e cultural muito diferente do que se tinha em 1979, época da promulgação da LOMAN. As concepções de privacidade são diferentes, e muitos assuntos que eram tabu, vieram à tona e são tratados livremente. As pessoas trazem relatos sobre vivências traumáticas que passaram, no intuito de trazer consciência sobre esses temas, para evitar que permaneçam invisibilizados.

Todos os debates da sociedade passaram a se desenvolver em um espaço mais amplo, estando ao alcance de todos. Evidentemente isso traz riscos e pode ser usado de forma negativa.

Recentemente um colega sustentou que ao juiz não é dado expor as partes dos processos em que atuou, mesmo que findos, e até mesmo quando deixasse de ser juiz. Esse colega se referia a manifestações do ex-juiz Sérgio Moro a respeito do presidente Lula, que persistem nos dias atuais. O ex-magistrado, agora político, que teve os processos por ele conduzidos anulados por suspeição, e não deixa de exarar pronunciamentos públicos sobre uma parte que ele condenou nesse processo viciado, com consequências funestas para toda a nação.

O colega que se manifestou sobre a atitude pouco ética do ex juiz Sérgio

Moro entende que o dever ético de resguardar a imagem das partes persiste mesmo após a saída do magistrado da carreira. Isso me fez refletir sobre minha defesa da liberdade de expressão da magistratura e seus limites. Penso que sim, deve haver limites éticos para o resguardo das partes.

Essa preocupação levou o CNJ a regulamentar a participação de juízas e juizes em redes sociais, reiterando e ampliando as vedações da LOMAN. Porém, ainda que se reconheça a legitimidade dessas preocupações, silenciar a magistratura sobre questões atinentes ao trabalho de todos pode ter um custo, e este custo será um custo silencioso.

Será o custo de deixarmos de contribuir com um ponto de vista único para debates importantes. O custo de ficarmos alheios enquanto agentes políticos que somos. O custo de estarmos subordinados aos nossos órgãos reguladores como verdadeiros censores.

Ante tudo o que disse, lembro que a censura estipulada pela LOMAN exclui a liberdade de cátedra, o que é extremamente salutar.

Penso que precisamos refletir como sociedade sobre qual o perfil de magistrado que o país precisa. E neste debate devemos incluir a importante questão da liberdade de expressão e da participação política e social dos juizes, que muitas vezes é deixada de lado.<sup>3</sup>

---

3. **NOTA DA ORGANIZAÇÃO** - Este capítulo não apresenta referências bibliográficas por se tratar de um relato de caráter testemunhal, baseado na experiência e na memória de Ana Inês Algorta Latorre sobre fatos amplamente conhecidos sobre o tema abordado.

# A independência na democracia judicial e o lugar da sociedade no processo de defesa das instituições

João Ricardo dos Santos Costa<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Nesta quadra histórica, o Poder Judiciário assumiu expressão de protagonismo em relação aos demais poderes. Um fenômeno mundial atribuído ao terceiro estágio do Estado pós-absolutista que emergiu da Revolução Francesa. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, marco deste último modelo de Estado, fundou o denominado Estado Democrático de Direito ao positivar que os Direitos Humanos devem ser assegurados sob o *império da lei* (preâmbulo)<sup>2</sup> e que a base da autoridade dos governos é a vontade do povo (art. 21, 3º)<sup>3</sup>. Um avanço consequente das atrocidades perpetradas pelo fascismo. A partir deste marco legal do Direito Internacional, os sistemas constitucionais de várias nações passaram a receptionar o modelo através da positivação de um vasto catálogo de direitos fundamentais. São as denominadas promessas constitucionais ainda não cumpridas no Brasil e em vários países. A busca pela efetivação destes direitos é o principal foco de tensão sobre os sistemas de justiça. O Judiciário passa a ser o caminho de luta

---

1. Desembargador no TJ/RS e membro da Associação das Juízas e Juizes para Democracia.

2. Considerando ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão.

3. Artigo 21. 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

social pela efetivação dos direitos fundamentais, já que os demais poderes do Estado não foram efetivos na implementação de tais direitos. Ao contrário, influenciados pelo poder cada mais abrangente do capital e a sua votação pelo acúmulo, passaram a atuar na supressão de direitos conquistados com muito sofrimento pela sociedade humana.

O Brasil não foge à regra. Na onda do neoliberalismo, caminha em direção aos retrocessos com a supressão de direitos sociais via reformas constitucionais que desidratam direitos trabalhistas e previdenciários, impondo à população uma realidade de absurda desigualdade nas relações laborais e uma aposentadoria quase inviabilizada pelo custo existencial imposto aos trabalhadores. Além de alcançar um reduzido benefício previdenciário.

Tais reformas, levadas ao STF via demandas constitucionais, não tiveram a resposta esperada pela classe trabalhadora. O Judiciário tem respaldado alguns retrocessos em quase consolidada adesão aos modelos impostos pelo poder econômico, fundados na ótica do mercado, via discurso hegemônico dos que produzem a informação pasteurizada pela mídia patrocinada. Uma mídia analítica dos efeitos financeiros/econômicos e acrítica em relação aos efeitos socioeconômicos. Uma real desconsideração à economia política ao mesmo tempo em paralelo à idolatria da nefasta economia de mercado.

A demanda produzida pela realidade social, diante de um sistema de garantias apenas formalizadas, produz um crescente movimento da sociedade pela concretude destes direitos. Na proporção em que os demais poderes postergam a implementação dos direitos conquistados, ou retrocedem ao suprimi-los, o Judiciário é o caminho institucional para ser percorrido na democracia. É essa busca da sociedade por justiça que gera a tensão que estamos vivendo e coloca em xeque a independência do Judiciário. Neste processo conflituoso, conseguimos muitos avanços embora de forma lenta e pontual. No complexo momento, assume especial relevância a participação da sociedade através de intervenções permanentes com o objetivo de fortalecer a importância da instituição judicial. O fato de buscar o Judiciário e provocá-lo já concretiza uma ação de valorização e confiança. Evidente que isso não se traduz na exclusiva forma de defesa da instituição. É impositivo, principalmente no momento, que outras ações políticas sejam colocadas em marcha para blindar o sistema de justiça dos propósitos nada republicanos promovidos pelos segmentos liberais antidemocráticos ou os denominados

liberais, como adverte Yascha Mounk<sup>4</sup>:

“Isso nos permite afirmar que as democracias liberais podem se desvirtuar de duas formas. Democracias podem ser liberais. Isso tende a acontecer em lugares onde a maioria opta por subordinar as instituições independentes aos caprichos do executivo ou por restringir os direitos das minorias que a desagradam. Por sua vez, regimes liberais podem ser antidemocráticos, a despeito de contarem com eleições regulares e competitivas. Isso tende a acontecer sobretudo em lugares onde o sistema político favorece de tal forma a elite que as eleições raramente servem para traduzir a opinião popular em políticas públicas.”

O tensionamento do Judiciário é recorrente e previsível diante de Estados consolidados sob a égide de constituições influenciadas pelo modelo instaurado em 1948. É o caso da Constituição brasileira. A ordem instaurada em 1988 trouxe um formidável catálogo de direitos que passa a vigor em uma sociedade portadora de desigualdades das mais severas do planeta. Uma confluência que justifica a crescente tensão no Poder Judiciário cada vez mais agudizada com a progressiva permeabilidade dos demais poderes na recepção de retrocessos sociais.

É neste contexto de permanente tensão que o Poder Judiciário atua e se coloca no foco da cena política. O que o Judiciário entrega à sociedade é matéria de um debate público cotidiano. Mas qual a resposta que é dada e qual o Judiciário que queremos?

## **A INDEPENDÊNCIA JUDICIAL E O PAPEL CONTRAMAJORITÁRIO DO JUIZ**

É pressuposto de um regime democrático, e necessariamente integra o debate aqui proposto, a construção de estruturas políticas, sociais e econômicas, com potência a sustentar a democracia e enfrentar os diversos fatores circunstanciais que atuam para miná-la. Eleições periódicas e gerais, imprensa livre e Judiciário independente e contramajoritário são estruturas que devem estar estabilizadas e consolidadas para atuarem nas crises típicas da nossa república. São estruturas importantes para evitar retrocessos ou mitigação na densidade do regime democrático, além de obstruir os mode-

---

4. Mounk, Yascha, “O Povo Contra a Democracia” p. 45, 2009.

los totalitários em curso, outrora experimentados pela sociedade brasileira, simpáticos para um segmento não irrelevante da sociedade, basta lembrar a tentativa de golpe de 08 de janeiro.

O risco contemporâneo de naufrágio das democracias supera há muito as meras cogitações ou teorias de conspiração. É um processo real e já consolidado em alguns países em que o Judiciário foi submetido ao poder político. Hungria e Polônia são exemplos bem claros. Nos dois países os ataques ao Judiciário foram exitosos no sentido de submeter e reduzir a sua independência ao âmbito formal. Os modelos implementados nestes países compartilham a realidade de um Executivo hipertrofiado e despótico, com o Legislativo vinculado ao projeto de domínio. É o modelo para o mundo, imposto pela extrema direita e de inspiração protofascista.

O contexto é fortalecido pela apatia do campo progressista da sociedade mundial, fator que forma o caldo de cultura propício a uma instabilidade nos sistemas de justiça pelo fato de desidratar as defesas populares. A independência judicial, como princípio estrutural do Poder Judiciário, é o alvo primeiro, exatamente pela sua consistência como barreira ao arbítrio. O Judiciário independente é cláusula pétrea fundante da democracia e consagrado no Direito Internacional. A começar na Carta de 1948, como já referido, com adoção internacional pelo Brasil e de vários países, seguida de convenções e pactos, como Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, no seu art.10<sup>5</sup>, ratificado em 1992 em nosso país. No sistema Interamericano, temos o Pacto de San José da Costa Rica (1969), em seu art. 8<sup>o</sup><sup>6</sup>, igualmente ratificado pelo Estado brasileiro em 1992. Na Europa a Convenção Europeia

---

5. §1. Todas as pessoas são iguais perante os Tribunais e as Cortes de Justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos de parte ou da totalidade de um julgamento, quer por motivo de moral pública, ordem pública ou de segurança nacional em uma sociedade democrática, quer quando o interesse da vida privada das partes o exija, quer na medida em que isto seja estritamente necessário na opinião da justiça, em circunstâncias específicas, nas quais a publicidade venha a prejudicar os interesses da justiça; entretanto, qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá tornar-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou o processo diga respeito a controvérsias matrimoniais ou à tutela de menores.

6. 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

de Direitos Humanos (1950), art.6<sup>o7</sup>, na África a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), art. 26<sup>8</sup>.

A Constituição brasileira de 1988, incorporou os princípios do Direito Internacional adotado e ratificado e nos dá o suporte de luta pela preservação dos direitos conquistados. Não podemos olvidar que a preservação de tais direitos é objeto de uma permanente tensão de todos os povos, diante do ímpeto avassalador do modelo econômico planetário, imposto pelos países hegemônicos.

No Brasil, indistintamente dos outros povos, o Judiciário é o palco principal das tensões e submete a magistratura pátria a uma pressão permanente que se expressa em dupla via de lutas: a efetividade de tais direitos, por um lado, e a resistência aos retrocessos, por outro. O papel determinante da magistratura, neste contexto, exige a formação de um corpo de magistradas e magistrados capacitados para atuarem de forma contramajoritária, a dar forma à independência conquistada como prerrogativa da função. Mas não bastam tais prerrogativas se a sociedade não está envolvida no processo político de busca pela efetividade dos direitos fundamentais assegurados no direito interno. É a dimensão do engajamento da sociedade que estabelece o nível de atuação dos poderes da república e, no Judiciário, modula a sua independência material. Claro que associado a outros fatores que envolve também o perfil da magistratura.

## **O PERFIL DA MAGISTRATURA E A SUA INFLUÊNCIA NAS DECISÕES JUDICIAIS**

A magistratura de hoje é o resultado de um processo histórico de avanços e retrocessos, penso que mais avanços. Para compreender esse fenômeno

---

7. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

8. Os Estados Partes na presente Carta têm o dever de garantir a independência dos tribunais e de permitir o estabelecimento e o aperfeiçoamento de instituições nacionais apropriadas encarregadas da promoção e da protecção dos direitos e liberdades garantidos pela presente Carta.

podemos dizer, sem qualquer ineditismo, que ela vem do processo consequente de uma formação de priscas eras. Assim, é necessário entender minimamente a formação da sociedade brasileira, onde, por óbvio, a magistratura é recrutada. Um exercício obrigatório à compreensão do que ocorre hoje. Um exercício para entendermos por que a magistratura historicamente atua de uma forma velada na manutenção do *status quo*. Um exercício que deveria ser universal a todos e todas que se inclinam ao desafio de julgar em um país desigual. Um exercício que, muito além de ser referenciado no âmbito educacional, é sobremaneira decisivo para quem encaminha a sua existência a resolver conflitos com o propósito de romper a estrutura social injusta que construímos e mantemos. É fundamental entendermos o andar sociológico do Brasil para obtermos uma visão mais aproximada da formação das estruturas institucionais que regulam a vida dos brasileiros. Pelo menos para perguntarmos: como chegamos a esta magistratura?

O resultado do questionamento aqui trazido é palco de infindáveis debates sobre a formação da magistratura brasileira, recorrente no âmbito do próprio Judiciário, como no Conselho Nacional de Justiça e nas Escolas de Magistratura em todo o território nacional. O recrutamento de magistradas e magistrados no Brasil ainda não superou a tendência de ingresso elitizado na carreira. Continua restrita às imposições do modelo social desigual que seleciona aquelas e aqueles que têm maior acesso à educação e a demais direitos fundamentais, sem descurar as restrições, da mesma ordem, em relação a cor da pele. A magistratura é branca (84%) e, a despeito das políticas afirmativas recentemente implementadas, ainda temos um número reduzido de pessoas negras nos seus quadros. Um desequilíbrio, sob o aspecto demográfico, diante de uma realidade populacional que registra um percentual de 55% de pessoas negras e pardas na população brasileira (censo do IBGE de 2022)<sup>9</sup>, em contraste com o percentual de pessoas negras e pardas na magistratura (1,6% negros e 12 % pardas)<sup>10</sup>. Na simples leitura destes números, não ignorando outros fatores de influência, observamos um Judiciário que luta contra a sua elitização através de seus próprios quadros. Luta compartilhada por outros atores atuam no sistema de justiça, como a Defensoria Pública, o Ministério Público, a advocacia popular, estes diretamente como integrantes do

---

9. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?localidade=BR>

10. [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdbcb6f364789672b64fcefc948e694435a52768cbc00bda11979a3.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdbcb6f364789672b64fcefc948e694435a52768cbc00bda11979a3.pdf?utm_source=chatgpt.com)

sistema de justiça e podemos também incluir os Movimentos Sociais como segmento provocador. São estes os atores que podem pressionar o sistema justiça para romper com a sua vocação conservacionista que dificulta a luta mais efetiva contra a persistente desigualdade. Um conservadorismo crônico, mantido com muito cuidado pelo sistema patriarcal elitista que obnubila o olhar do Judiciário diante de litígios estruturais emancipatórios. Cuidado que se expressa, inclusive, no recrutamento e formação da magistratura

A despeito das instituições externas à magistratura, a composição dos quadros que integram o Judiciário, em grande medida, resiste aos avanços tão sonhados. No entanto, também não são poucos os quadros da magistratura brasileira que respondem com uma jurisdição mais progressista, mas é sempre imperioso provocar o sistema.

Reside aqui a importância de uma representação qualificada dos excluídos, papel hoje atribuído com destaque à Defensoria Pública e a outros organismos que nasceram nos movimentos populares com a Rede de Advogados Populares (RENAP).

## **O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA COMO AGENTE PROPULSOR DE UMA JURISDIÇÃO CONTRAMAJORITÁRIA**

A Defensoria Pública brasileira foi institucionalizada constitucionalmente em 1988<sup>11</sup> e estruturada pela Lei Complementar 80 de 1994, ganhando autonomia plena de expansão estrutural nos anos seguintes. É um dos pilares do acesso à justiça e garante a defesa técnica e qualificada às pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social.

A construção legislativa após 1988, colocou a Defensoria Pública em posição estratégica na luta pelos Direitos Humanos, logrando independência funcional, atribuições de defesa individual e coletiva – com perspectiva estrutural –, da população necessitada, além de atribuições para compatibilizar a normativa internacional dos Direitos Humanos com a legislação interna brasileira, uma função de controle de convencionalidade. Portanto, pode ale-

---

11. Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

gar incompatibilidade de lei interna com tratado internacional, invocar jurisprudência da Corte Interamericana, requerer interpretação conforme a Convenção Americana e postular afastamento de norma interna inconvenional. Atua também no âmbito extrajudicial e internacional, como em audiências públicas, inspeções em presídios, recomendações administrativas e encaminhar casos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Atribuições que são destinadas, preponderantemente à população carcerária, pessoas em extrema vulnerabilidade, mulheres vítima de violência, povos indígenas e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e vítimas do preconceito racial, de gênero e opção sexual.

A Defensoria Pública, portanto, está cada vez mais aparelhada para atender a gigantesca demanda da desigualdade social. A crescente judicialização que patrocina em representação dos vulneráveis também é um fator de tensionamento do Judiciário, já que é provocado a dar curso à efetividade dos direitos garantidos. Ao mesmo tempo que provoca, também produz na magistratura um crescente comprometimento com a efetividade dos Direitos Humanos, através da representação qualificada nos indistintos pleitos dos excluídos. Neste aspecto, a Defensoria também é um espaço de resistência e fortalecimento da independência judicial.

Outros atores, também importantes, influenciam no processo que pauta a luta pela efetividade da carta constitucional brasileira. A advocacia popular figura neste importante elenco.

## **A FORMAÇÃO DE UMA ADVOCACIA POPULAR COM CAPACITAÇÃO DIRECIONADA À DEFESA DAS POPULAÇÕES PERIFÉRICAS**

Com uma atuação similar à da Defensoria Pública, tem como diferencial, basicamente, a origem de sua formação e a não vinculação com o Estado. Brota da necessidade dos movimentos sociais e periferias de terem uma representação judicial orgânica e qualificada, comprometida com os ideais de acesso das populações vulneráveis aos direitos básicos existenciais.

É lastreada na concepção jurídica de atuação comprometida com a defesa de movimentos sociais, grupos vulnerabilizados e causas coletivas, com ênfase nos Direitos Humanos e transformações sociais. Atua na defesa dos

trabalhadores rurais, comunidades periféricas, movimentos sociais, periferias, movimentos por moradia, povos indígenas, quilombolas e população encarcerada. Também milita com o uso do controle de convencionalidade, com atuação estratégica nas esferas judicial, extrajudicial e internacional, em questões fundiárias, ambientais, de violência policial e liberdade de manifestação. Adquiriu maior expressão com a democratização do país. Professora, na dimensão ética e política, que o direito não é neutro, a igualdade formal é insuficiente e nestas medidas promove no sistema de justiça o diálogo com a realidade social.

Uma organização emblemática de advocacia popular no Brasil é a Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP). É uma organização com abrangência nacional e descentralizada que presta assessoria jurídica e apoio aos movimentos sociais.

Surgiu em meados dos anos 90, em um cenário de fortes conflitos fundiários e criminalização dos movimentos sociais. Atua no sistema de justiça pela via de demandas estratégicas e extrajudicialmente pela educação jurídica popular e mediação de conflitos fundiários. Sua contribuição ao sistema de justiça perpassa o contencioso judicial, considerando que investe na formação de teses jurídicas, difusão de jurisprudência e capacitação de seus integrantes. É uma organização que dialoga e tem muito trânsito com segmentos da magistratura. Sua contribuição à eficiência do sistema de justiça é de notável evidência.

A via judicial é um caminho importante de resistência. A crescente provocação do sistema de justiça produz um debate próprio no âmbito jurídico, estimula um olhar crítico sobre as compreensões mantenedoras do suplício de considerável parte da população excluída. A advocacia popular produz um tensionamento voltado à efetivação dos Direitos Humanos no âmbito do Judiciário, com isso, testa a sua independência.

E esse processo é mais germinativo, evidentemente, em um Judiciário independente, mas não somente pela independência garantida pelas prerrogativas da magistratura, mas, sobretudo, pela resignificação de sua atuação com a abolição dos dogmas forjados pelo tempo na instituição judicial. Dogmas produtores de uma jurisprudência retórica e ineficaz no sentido propor mudanças de rumo. Uma jurisprudência geradora de conceitos que vão de encontro aos anseios sociais, construídos com noções diversionistas colocadas como antídoto e barreira ao emprego dos Direitos Fundamentais. O

conceito de ativismo judicial concebido pelo conservadorismo é simbólico neste processo.

## **O DISCURSO PASTEURIZADO DO ATIVISMO JUDICIAL COMO MURO DE CONTENÇÃO DOS AVANÇOS SOCIAIS**

A jurisdição constitucional pós-1988 encontrou muito cedo uma via escapista para conter o processo de redistribuição de riqueza que é um caminho importante à redução das desigualdades: o ativismo judicial.

O denominado ativismo judicial é utilizado, na subversão doutrinária, para deslegitimar decisões judiciais que determinam o cumprimento de direitos garantidos na ordem constitucional. Neste debate, o dedo conservador aponta para uma interferência do Judiciário na política. É uma construção à aversão de decisões judiciais que efetivam direitos fundamentais. O emprego deste expediente é disseminado em todas as instâncias do Judiciário ao resolver conflitos que, muitas vezes, se expressam pela opção de decidir de “forma técnica” como retórica clássica para lograr o resultado que, sabemos, se traduz em negar direitos fundamentais. Um expediente que ataca o texto constitucional ao mesmo tempo que omite olímpicamente a ausência de respostas consequentes de sua retórica falaciosa. Uma resposta-nenhuma que ignora o vazio da justiça que dela resulta.

No contexto de uma formidável exclusão social, o sistema erigiu conceitos eloquentes, fundamentados na fina doutrina, mas com utilidade restrita a manter a exploração através de manutenção de dispositivos legislados pelos donos de tudo. Sintomático às questões postas em juízo pela inércia do legislador infraconstitucional, notadamente no manejo de argumentos escapistas que isentam o Poder Executivo de realizar as promessas constitucionais. Exemplo cotidiano é a interpretação hipertrófica da discricionariedade na aplicação dos gastos públicos diante da realidade de omissão em políticas públicas emancipadoras, muitas delas prometidas nos eventos eleitorais que formam os quadros do Legislativo e Executivo. A aceitação da justificativa de que o orçamento público não deve ser administrado pelo Judiciário, entendida de forma geral e absoluta, esbarra na função primeira do Julgador que é garantir os direitos positivados.

Exemplo clássico é o argumento da falta de recursos para cumprimento

de ordem judicial que determina alcançar algum direito fundamental. Tese recorrente, mas sustentada em uma realidade de tributação regressiva e injusta e que, assim persiste, exatamente pela vontade, não omissão, da classe política. Uma tributação que recai sobre os mais pobres, e a mudança deste sistema, sem qualquer pudor, encontra forte resistência das elites que repelem com muito empenho a tributação de grandes fortunas. Basta esta constatação para justificar a impropriedade do uso indiscriminado da discricionariedade do administrador como base de contestação de ordens judiciais que determinam a efetividade de direitos garantidos na Constituição da República.

É da classe política a atribuição de construir uma ordem tributária justa que promova a distribuição de riqueza para pavimentar novos caminhos de superação do flagelo da desigualdade social. Esse movimento de fato não é atribuição do Judiciário. A relação enviesada que constrói esse discurso hegemônico no campo conservador coloca as elites dominantes na zona de conforto para caminhar a passos largos no aumento do acúmulo de riqueza. Neste contexto, inegavelmente difícil e complexo, o Judiciário se coloca no foco das tensões sociais e se torna alvo de ataques constantes para deslegitimá-lo.

O exemplo da injustiça tributária bastaria para justificar a atuação jurisdicional que obriga o Estado a realizar direitos sonegados, principalmente porque, de fato, não é papel do judiciário administrar, mas garantir a efetividade de direitos. A imputação de ativismo judicial à jurisdição que reconhece direitos e obriga o gestor público a corporificá-los é o típico argumento que, mesmo com viés de juridicidade, almeja obstruir as decisões que determinam a realização de direitos constitucionais que adormecem no terreno do formalismo. Direitos sempre lembrados em discursos de posse e comícios eleitorais. O texto da Carta Magna não tem apenas esta função.

## CONCLUSÃO

O avanço da extrema direita é um fenômeno mundial em movimento crescente, com discurso homogêneo, alinhado aos elementos vetores da sua distopia inerente. O Judiciário está na pauta que integra o viés totalitário. Na cartilha das lideranças profascistas mundiais está a submissão do Judiciário para torná-lo inoperante como órgão contramajoritário de contenção do arbítrio. Uma vez no poder, atuam para minar a independência judicial atra-

vés de reformas que possibilitam a sua transformação em instituição parcial constituída de uma magistratura leal aos propósitos autoritários governistas.

Os exemplos já citados de Hungria e Polônia são paradigmáticos, tanto pela forma com que ocorreram, através de processos pseudodemocráticos, como pelo resultado danoso no sentido de abrir caminhos ao arbítrio e à corrupção. O mesmo movimento estamos percebendo no Brasil.

Neste cenário preocupante, a integridade da estrutura constitucional que assegura e estabelece a independência judicial deve encontrar o seu maior sistema de proteção na sociedade, onde exatamente habita o seu maior risco. É fundamental a permanente construção da consciência de que um Judiciário independente é um direito de cada cidadão e cidadã e, sobretudo, uma obrigação da magistratura. Os movimentos sociais, com larga legitimidade pelo fato de representarem a voz da população excluída, têm um papel central na proteção das instituições de justiça, com vistas a preservar este espaço para os avanços que somente serão possíveis pela democracia de alta intensidade.

Da mesma forma, a mobilização social produz avanços com a implementação de políticas públicas, e o tensionamento patrocinado pelos movimentos de excluídos no Judiciário remete a valorização institucional e a uma jurisprudência prospectiva que reforça a independência judicial.<sup>12</sup>

---

*12. NOTA DA ORGANIZAÇÃO - Este capítulo não apresenta referências bibliográficas por se tratar de um relato de caráter testemunhal, baseado na experiência e na memória de João Ricardo dos Santos Costa sobre fatos amplamente conhecidos do tema abordado.*

## SEÇÃO III

# DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

# SEÇÃO III

## DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Ana Karina Licodiedoff Baethgen<sup>1</sup>

Pensar a democracia, em seus êxitos e suas falhas, exige pensar de que modo se efetiva a participação social. Esta última seção, composta por quatro textos potentes que convidam à reflexão sobre a relação entre democracia, instituições e sociedade civil, parte do reconhecimento de que a construção de uma sociedade democrática depende da existência de espaços efetivos de participação, controle social e da inclusão das vozes das populações marginalizadas no debate público sobre as decisões que moldam a vida coletiva.

Em um cenário marcado pelo o recuo democrático que vêm sendo experienciado no país – o qual culminou no enfraquecimento de instâncias de controle social e, conseqüentemente, na perpetuação das desigualdades estruturais que limitam o acesso de amplos segmentos da população aos espaços decisórios –, é preciso refletir sobre os limites, desafios e possibilidades de ampliação de espaços de participação social nas instituições brasileiras, sobretudo no sistema de justiça. Rompendo com o distanciamento social e com a baixa abertura às demandas sociais que marcam esse sistema, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e comunidades atingidas pelas mais diversas

---

1. Advogada. Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPG-PSSS/UFRGS), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisadora vinculada ao Grupo de Estudos em Juventudes e Políticas Públicas (GEJUP/PPG-PSSS/UFRGS) e integrante do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). É sócia-fundadora e Diretora Técnica do Centro de Atendimento à Juventude do Rio Grande do Sul (CAJUV/RS), organização dedicada à defesa de direitos e ao atendimento de jovens vítimas de violência policial e em cumprimento de medidas socioeducativas. Integra a Coordenação do Fórum Justiça no Rio Grande do Sul.

violações de direitos vêm tensionando este espaço e sua estrutura historicamente desigual e excludente, abrindo caminhos para a construção de formas mais plurais e sensíveis às reivindicações destes grupos.

É nesse horizonte, portanto, que se inserem os textos que compõem esta seção. Marcelo Kunrath Silva, Camila Dellagnese Prates e Ângela Camana analisam os desafios à efetivação da participação social dos grupos afetados pela crise político-climática que assolou o Rio Grande do Sul em 2024, verificando que o plano de reconstrução do estado respondeu, prioritariamente, a segmentos já privilegiados pelos atores e mecanismos tradicionais de representação política. Os autores discutem que tal arranjo esvazia o sentido substancialmente democrático da participação social, na medida em que ela não mais constitui instrumento de promotor de inclusão das populações atingidas pelo desastre, passando a ampliar as desigualdades estruturais que moldam a sociedade brasileira.

Na sequência, Iyà Sandrali propõe uma reflexão sobre a necessidade de um plano de reparação civilizatória capaz de enfrentar as desigualdades raciais que sustentam a sociedade brasileira e mantém a população negra em lugar de subalternização e exclusão social. A autora, ao discorrer sobre a importância do Movimento Negro Unificado na construção de espaços que tragam as vozes do povo negro ao centro do debate, apresenta ao leitor cinco vetores do projeto civilizatório de reparação histórica, política e social que devem ser considerados para a plena efetivação de instrumentos de democratização das instituições do sistema de justiça, concluindo que não há democracia que se sustente em uma sociedade marcada pelo racismo.

Já Emiliano Maldonado e Tchenna Fernandes Maso abordam o papel da participação social nos conflitos socioambientais, argumentando que a democratização do sistema de justiça é fator essencial para garantir a escuta e a proteção das comunidades atingidas pelo modelo de desenvolvimento vigente no país. Os autores partem de suas vivências junto aos movimentos sociais e na assessoria jurídica popular para discutir a incidência política e social das organizações com as quais atuam na luta pela promoção de direitos às comunidades mais afetadas por esses conflitos, tomando como pano de fundo o cenário atual de avanço do neoliberalismo sobre o sistema de justiça.

Por fim, Alessandra Quines Cruz parte de uma análise das experiências concretas de participação social no contexto brasileiro, como as audiências públicas, ouvidorias externas das Defensorias Públicas e fóruns institucionais

de diálogo, identificando que a democratização do sistema de justiça passa necessariamente pelo reconhecimento das assimetrias sociais que constituem a sociedade brasileira e, conseqüentemente, atravessam o acesso à justiça.

Em conjunto, os textos apresentados nesta última seção evidenciam que a democratização das instituições que compõem o sistema de justiça brasileiro não pode ser pensada sem a ampliação efetiva da participação social. Ao reunir reflexões que articulam teoria com experiências concretas de lutas por direitos, sobretudo das comunidades mais afetadas pela desigualdade estrutural que marca a sociedade brasileira, esta seção convida o leitor a pensar a participação social como elemento constitutivo do projeto democrático proposto pela Constituição Federal de 1988, atuando como campo permanente de disputas e tensionamentos na luta pela promoção de direitos das populações vulnerabilizadas.

# “Desdemocratizando a democracia”; desafios à participação social na “reconstrução do RS”

Marcelo Kunrath Silva<sup>1</sup>

Camila Dellagnese Prates<sup>2</sup>

Ângela Camana<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização no Brasil, ao longo da década de 1980, não se limitou à retomada dos mecanismos de participação política tradicionais da democracia representativa, como o direito de organização em partidos políticos (conquistado com o fim do bipartidarismo em 1979) e as eleições livres e periódicas (que culminam com a primeira eleição direta para presidente em 1989). Juntamente com essa retomada, a redemocratização brasileira foi marcada por diversas experiências de construção e, em alguns casos, de institucionalização de mecanismos que objetivavam oportunizar a participação da sociedade nos processos de formulação, decisão e/ou implementação de políticas públicas. Tais mecanismos participativos podiam envolver a participação direta da população, como no caso dos orçamentos participativos, ou a representação desta por organizações da

---

1. Doutor em Sociologia – Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, Coordenador do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE - <https://www.ufrgs.br/gpace/>), Vice Coordenador do INCT Participa - Transformações da participação, do associativismo e do confronto político (<https://inctparticipa.org>).

2. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016). Foi Pesquisadora de Pós-doutorado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político (INCT Participa) (2024-2025). É professora no Programa de Pós Graduação em Sociologia no PPGS da Universidade Federal de Alagoas.

3. Cientista social e jornalista, com doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é pesquisadora em pós-doutorado e docente colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas da Universidade Federal do Pará (PPGAA/UFPa).

sociedade civil, como no caso dos conselhos de políticas públicas.

Esse processo de inovação institucional partia de um diagnóstico da baixa qualidade da representação realizada por partidos e instituições políticas, que limitavam as possibilidades de expressão e influência política de importantes segmentos da população. A sub-representação e, no limite, a exclusão política eram particularmente marcantes para os grupos sociais em posição de subalternidade em um dos países mais desiguais do mundo. Assim, a participação social se colocou com um mecanismo de “democratização da democracia” brasileira, a partir da expectativa de ampliar as vozes e demandas com acesso aos processos decisórios do Estado brasileiro (SANTOS, 2002).

Ao longo da década de 1990, a participação social foi incorporada como elemento integrante dos programas de dois partidos políticos que vão polarizar as disputas eleitorais em âmbito nacional: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Mesmo com diferenças significativas em termos do sentido e da forma de participação social para cada um desses partidos (DAGNINO, 2002), o fato é que essa convergência discursiva possibilitou a proliferação de instituições participativas em praticamente todos os subsistemas de políticas públicas (saúde, educação, cultura etc.), todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e todos os poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário). Como resultado desse processo de difusão e institucionalização da participação social, que se intensifica com a chegada de Lula à Presidência da República em 2003, o Brasil constitui nas últimas décadas um amplo e complexo sistema de instituições participativas<sup>4</sup>.

No entanto, a convergência no apoio à participação social se desfaz ao longo dos anos 2000. Nesse período, as instituições participativas passam a ser associadas ao projeto político do PT e, assim, tornam-se objeto de crescentes críticas e ataques dos adversários políticos e sociais desse partido. O ápice dessa confrontação à participação social é observado no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que se caracteriza por uma tentativa explícita de desconstrução das instituições participativas existentes em âmbito federal (BEZERRA et al, 2024). Mesmo que sem a mesma agressivida-

---

4. Dados sobre a difusão das Instituições Participativas nos municípios brasileiros podem ser encontrados no Observatório da Participação do INCT Participa: <https://inctparticipa.org/site/index.php/pt/observatorio-participa-opar>

de observada na política de desdemocratização que caracteriza o governo Bolsonaro, nesse período observam-se ações voltadas à fragilização e, no limite, desconstrução das instituições participativas também nos níveis subnacionais de governo (estados e municípios).

Porto Alegre, nesse sentido, constitui-se um caso exemplar. Os governos de Nelson Marchezan Jr. (PSDB – 2017-2020) e Sebastião Melo (MDB – 2021-presente) foram marcados por diversas ações voltadas ao enfraquecimento dos conselhos municipais, tais como: a extinção de fundos cujos recursos eram geridos pelos conselhos; a não indicação das representações governamentais aos conselhos, inviabilizando o funcionamento dos mesmos; a não disponibilização de infraestrutura (espaço físico, equipamentos, pessoal de apoio) para o funcionamento dos conselhos; a mudança da composição de conselhos para reduzir a representação de interesses e atores opositores a políticas governamentais; entre outras (ZENKER et al, 2021).

Essas ações do governo federal na gestão de Bolsonaro e dos governos municipais de Porto Alegre nas gestões de Marchezan Jr e Melo expressam, então, uma intencionalidade explícita de eliminar ou neutralizar os espaços de participação social construídos e instituídos a partir da redemocratização brasileira. O presente capítulo, no entanto, aborda uma forma mais sutil de retrocesso da democracia e que se oculta por trás de um discurso de compromisso com o princípio da participação social: a constituição de instâncias de participação social que privilegiam segmentos que já ocupam posições dominantes na sociedade e, assim, já têm seus interesses sobrerrepresentados e atendidos pelos atores e mecanismos tradicionais de representação política.

O caso que explicita esse processo de “desdemocratizar a democracia”, privilegiando a participação de quem já é privilegiado, é o Plano Rio Grande, que dá materialidade ao processo de reconstrução do RS<sup>5</sup>. O Plano foi elaborado e instituído pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, na gestão de Eduardo Leite (PSDB – 2019-presente), como resposta do governo às enchentes trágicas de abril e maio 2024. Nossa análise se insere nesse contexto do desastre que, segundo Valencio et al (2009), é um processo social de longa duração que se materializa como acontecimento crí-

---

5. A análise desenvolvida se baseia na pesquisa desenvolvida pelas bolsistas de pós-doutorado do INCT Participa, Ângela Camana e Camila Dellagnese Prates

tico quando vulnerabilidades política e institucionalmente produzidas encontram eventos extremos, excedendo as capacidades de resiliência social e ambiental para lidar com os danos. Essa característica revela desigualdades preexistentes que são aprofundadas nessas situações. Assim, a participação decisória dos grupos vulnerabilizados compõe a própria arquitetura de como foi o desastre, das medidas reconstrução e de adaptação.

## A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANO RIO GRANDE

O Plano Rio Grande “Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul”, foi instituído pela Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024 e regulamentado pelo Decreto nº 57.647, de 03 de junho de 2024. O Plano integra um conjunto de iniciativas do governo do estado do Rio Grande do Sul em resposta às enchentes que atingiram o estado no mês de maio de 2024<sup>6</sup>.

Argumentamos aqui que o Plano opera em duas frentes: i) como resposta institucional aos danos gerados pelo evento extremo, estruturando eixos e instrumentos de execução, porém com centralização decisória e baixa vinculatividade das instâncias participativas; e ii) como mecanismo de reforço do poder de atores que historicamente são incluídos, deslocando demandas de grupos mais afetados e esvaziando a promessa democratizante da participação. Entendemos que a governança climática operada no Plano se mantém estável na centralização e no esvaziamento participativo no que tange à reconstrução do Estado.

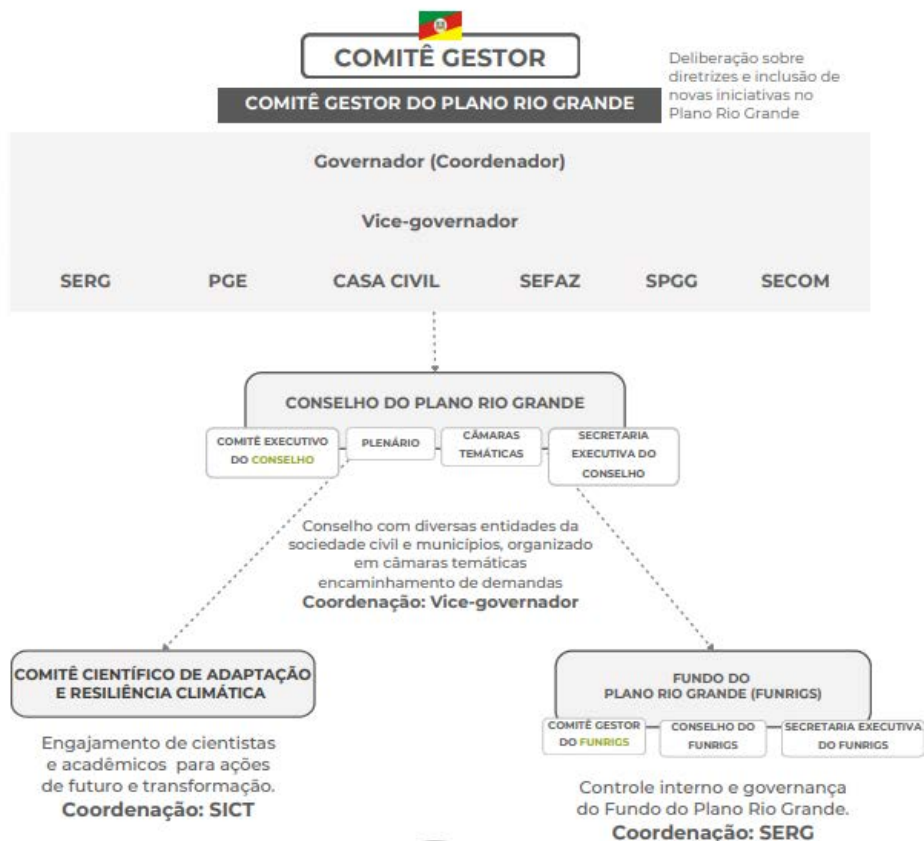
A estrutura de governança do Plano Rio Grande é expressa na figura 1.

A estrutura de governança do Plano Rio Grande apresenta, aparentemente, uma configuração aberta à participação social, com pelo menos três instâncias por meio das quais essa participação poderia se efetivar: o Conselho do Plano Rio Grande; o Comitê Científico; e o Conselho do Fundo

---

6. Além do Plano Rio Grande, destaca-se a criação da Secretaria da Reconstrução Gaúcha, dirigida por Pedro Capeluppi, que ocupava o cargo de Secretário de Parcerias e Concessões do governo do estado e havia sido Secretário da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia em 2022, no governo de Jair Bolsonaro. Ou seja, a reconstrução do estado do Rio Grande do Sul tem como um de seus principais operadores um agente especializado na desconstrução do Estado.

**Figura 1. Estrutura de governança do Plano Rio Grande**



Fonte: Cartilha Orientativa para as Secretarias de Estado. Disponível em: <https://admin.planoriogrande.rs.gov.br/upload/arquivos/202409/17175024-cartilha-orientativa-para-as-secretarias-de-estado.pdf> (acesso em 20/09/2025)

do Plano Rio Grande. No entanto, quando se observa a composição e as normativas de funcionamento dessas instâncias, percebe-se que tal participação tende a privilegiar determinados segmentos socioeconômicos já bastante privilegiados e, ainda, a ser pouco transparente na forma como tal participação incide efetivamente sobre os processos decisórios do Plano e, mais amplamente, da política de reconstrução.

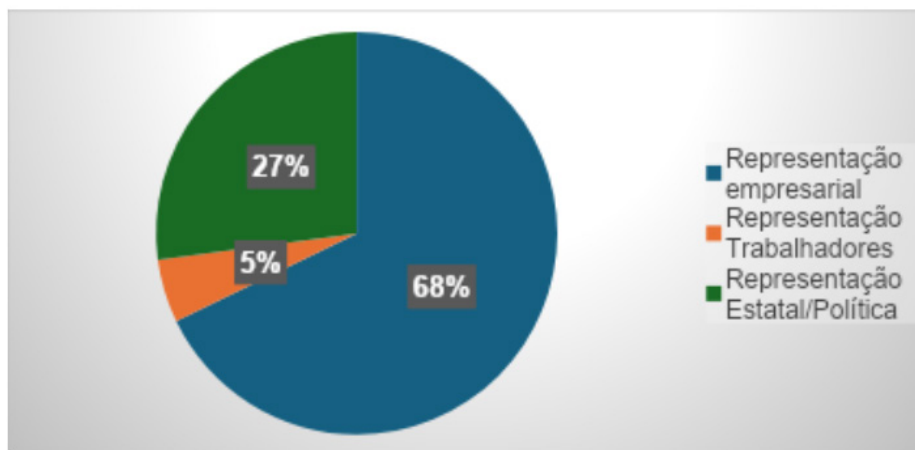
Primeiramente, observa-se que o Comitê Gestor, que tem a atribuição de deliberar sobre diretrizes e inclusão de novas iniciativas no Plano Rio

Grande, é constituído exclusivamente por representantes do Executivo estadual. Em outras palavras, apesar das instâncias de participação, o poder decisório mantém-se totalmente sob o controle do governo do estado. A Lei nº 16.134 e o Decreto nº 57.647, que respectivamente instituem e regulamentam o Plano Rio Grande, não apresentam nenhuma normativa sobre a relação entre o Comitê Gestor e as instâncias participativas do Plano Rio Grande no que se refere à forma como demandas e propostas destas últimas devem ser processadas e incorporadas pelo primeiro.

A composição do Conselho do Plano Rio Grande, que deveria ser a principal instância de participação social, se caracteriza por um expressivo desequilíbrio entre os segmentos da sociedade representados no mesmo, conforme a figura 2.

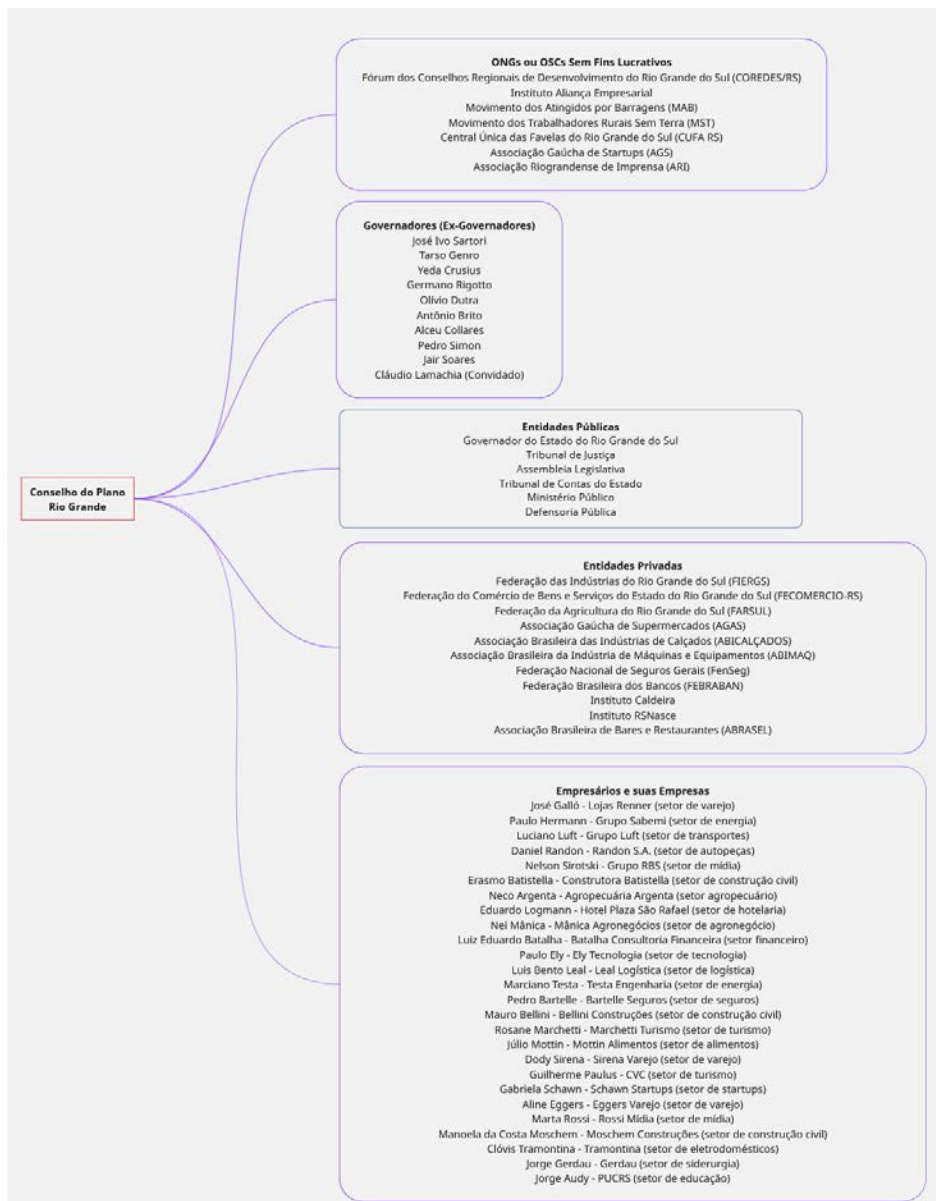
O desequilíbrio da representação que ocorre no Conselho do Plano Rio Grande fica mais evidente quando se observa a agregação por segmentos no Gráfico abaixo:

**Gráfico 1. Representações no Conselho do Plano Rio Grande por segmento**



Fonte: <https://planoriogrande.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/19121431-membros-do-conselho-site-plano-rio-grande.pdf> (acesso em 20/09/2025)

**Figura 2. Composição do Plano Rio Grande**



As informações do Gráfico indicam que mais de dois terços das representações no Conselho do Plano Rio Grande são destinadas ao setor

empresarial. Além da participação quase irrisória das representações de trabalhadores e de organizações da sociedade civil, chama a atenção que uma instância participativa de um Programa construído em resposta a um evento climático extremo não preveja nenhuma representação de organizações sociais que atuam nos temas climático-ambientais. Ou seja, agentes que teriam interesse e expertise para o envolvimento ativo com a construção de soluções para os problemas das enchentes e suas causas encontram-se excluídos do processo participativo.

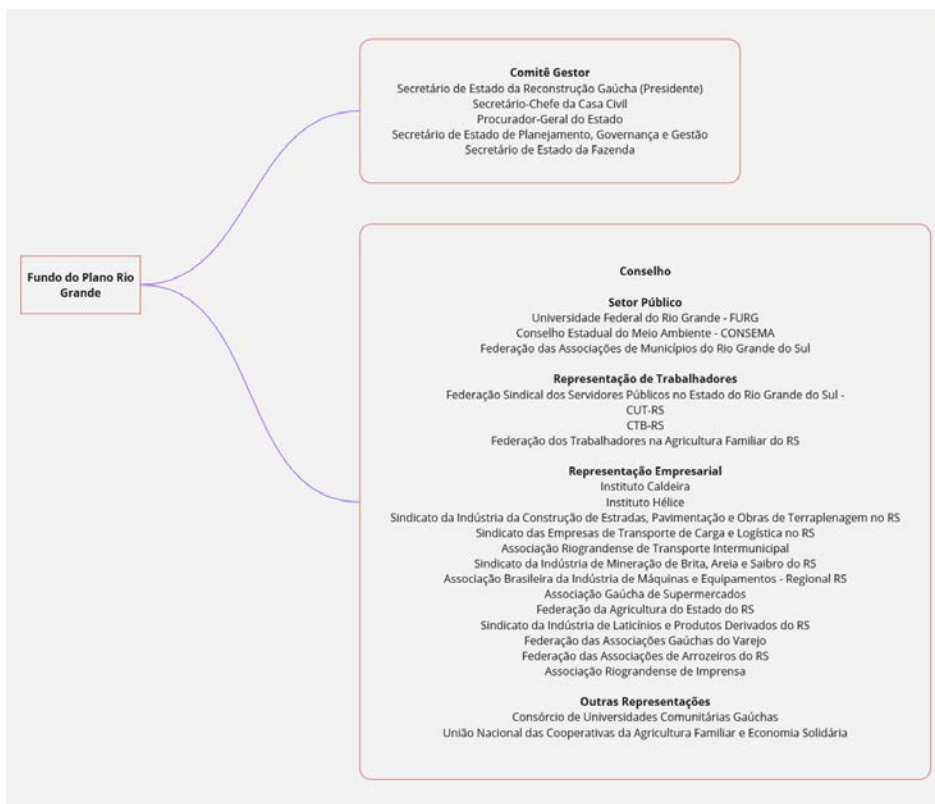
Observa-se, ainda, a ausência de movimentos e organizações sociais representativos de grupos sociais como quilombolas, indígenas e populações de bairros e vilas populares das cidades atingidas. Seguindo a literatura dos desastres (VALENCIO et al, 2009), são essas comunidades e grupos sociais que sofrem os efeitos mais dramáticos das enchentes e que demandam as respostas mais urgentes do Estado E, no entanto, praticamente não têm representação no Conselho do Plano Rio Grande.

O Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática do Plano Rio Grande, por sua vez, é composto por 43 membros de diversas universidades e institutos de pesquisa do estado, indicados pelo Governo do estado. Apesar da atribuição consultiva e propositiva, o Comitê Científico atua sem que haja uma definição explícita de mecanismos para o processamento das avaliações e propostas das representações do campo científico. Assim, não há procedimentos que orientem e normatizem tanto a relação entre as deliberações do Comitê Científico e as do Conselho, quanto a relação entre as deliberações do Comitê Científico e as do Comitê Gestor. Tais indefinições tendem a ampliar as margens de influência de agentes dotados de poder econômico e/ou político, em detrimento das possibilidades de influência de agentes do campo científico.

Por fim, quando se observa a composição das instâncias de gestão do Fundo do Plano Rio Grande, identifica-se uma similaridade com o que já foi observado em relação ao Conselho: uma grande assimetria entre a representação de diferentes segmentos da sociedade, com um evidente privilégio das representações empresariais.

Esses resultados demonstram empiricamente o argumento apresentado por Naomi Klein (2008) na sua obra “A doutrina do choque”. Segundo a autora, em situações de crise, como os desastres, tenderia a ocorrer uma desestabilização das estruturas democráticas e as mesmas são aproveitadas

**Figura 3. Composição do Comitê Gestor e do Conselho do Plano Rio Grande**



Fonte: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1137975> (Acesso em 20/09/2025)

por elites para acelerar agendas pró-mercado, privatizações e dispositivos de “modernização”. Esse processo reposiciona o Estado como indutor e garantidor de arranjos favoráveis ao grande capital, sob o léxico da eficiência e da urgência. Esse contexto, que a autora denomina “capitalismo de desastre”, opera por janelas de oportunidade abertas pela situação de “choque”, nas quais a deliberação pública tende a ser comprimida e o dissenso desautorizado como “improdutivo”.

No caso gaúcho, a arquitetura institucional do Plano Rio Grande, embora assegure em lei a “participação da sociedade” no Conselho, a forma de vinculação decisória entre recomendações e atos executivos não é explicitada, o que, na prática, converte a participação em rito consultivo de

baixa incidência sobre decisões orçamentárias e de priorização. Essa indeterminação procedimental é problemática em contextos de escassez após os eventos destrutivos, quando escolhas distributivas e de reconhecimento deveriam ser justificadas, publicizadas e passíveis de controle social.

A composição do Conselho do Plano Rio Grande, conforme destacado acima, evidencia a centralidade de atores empresariais no desenho participativo da reconstrução. Sob a lente de Klein (2008), tal arranjo sinaliza uma orientação tecnocrática-empresarial das agendas de diagnóstico, mitigação e adaptação, com forte poder de definir problemas e soluções “tecnicamente” elegíveis. Sob a lente da sociologia dos desastres e da justiça ambiental, por outro lado, tal arranjo sinaliza a tendência de captura de arenas decisórias por atores com maior capacidade de mobilização de recursos, redes e linguagem legítima, deslocando demandas de grupos mais afetados.

A análise do Plano Rio Grande identifica, ainda, opacidades informacionais que limitam o escrutínio público. As páginas oficiais registram objetivos gerais, eixos e notícias episódicas de reuniões, porém não apresentam, de forma sistemática, critérios de seleção de propostas, composição nominal e atas das Câmaras Temáticas, cronogramas, nem respostas fundamentadas do Executivo às proposições recebidas, que seriam elementos mínimos de transparência ativa em processos de reconstrução. Em contraste, documentos oficiais pontuais (como a listagem de conselheiros) confirmam a presença de atores privados estratégicos, mas não permitem acompanhar como suas contribuições pesam face às de comunidades atingidas e organizações com trajetória em clima e ambiente.

No contexto de escassez após os eventos extremos de 2024, a assimetria informacional afeta quem define problemas e soluções, pois limita a auditabilidade das escolhas, restringe a capilaridade participativa e erode a vinculatividade da participação, convertendo-a em rito consultivo de baixa incidência. Assim, a opacidade deixa de ser um mero déficit administrativo e passa a operar como dispositivo político que naturaliza assimetrias, legitima a sobre-representação empresarial e esvazia o potencial democratizante da participação.

## CONCLUSÕES

Os dados apresentados possibilitam observar que o Plano Rio Grande incorpora mecanismos de participação social que tendem a esvaziar tal participação de qualquer sentido democratizante. Em síntese, a combinação entre (i) janelas de oportunidade abertas pelo desastre, (ii) arranjos decisórios com baixa vinculatividade, (iii) predominância empresarial nas arenas e (iv) opacidade informacional produz um campo fértil para o que Klein (2008) descreve como reconstrução orientada por interesses privados.

Trata-se de um arranjo que reforça assimetrias de poder em uma sociedade já radicalmente desigual. Nesse sentido, constitui-se em um mecanismo no qual a participação social deixa de atuar como instrumento promotor de inclusão e diversificação dos interesses sociais com possibilidade de influenciar as decisões estatais, para tornar-se um instrumento de aprofundamento e legitimação de exclusões. Em uma sociedade na qual o poder econômico do segmento empresarial já lhe confere uma capacidade de influência política de difícil contraposição ou resistência por parte de outros segmentos sociais, o reforço da sua influência política pela sobre-representação em instâncias participativas faz com que seus interesses e demandas tendam a monopolizar a agenda governamental.

Em contextos de desastre, como as enchentes de abril e maio de 2024 no RS, a disputa por recursos, prioridades e sentidos públicos se acirra. Quando o arranjo institucional centraliza decisões e sobre-representa atores já dotados de capital econômico e político, a reconstrução tende a reproduzir e, possivelmente, ampliar desigualdades e injustiças socioambientais. Nesse contexto, a disputa por recursos escassos se acirra em função da proliferação de demandas emergenciais. Sendo assim, o fato de um segmento social como o empresarial ter um expressivo predomínio na maior parte das instâncias de participação do Plano Rio Grande tende a gerar um direcionamento das ações de reconstrução para o atendimento de seus interesses. Em contrapartida, populações que já vivenciam situações de subalternidade e precariedade tendem a ser secundarizadas, quando não excluídas, dos processos decisórios e do acesso aos benefícios das ações de reconstrução.

Esse desenho institucional fragiliza a transparência da participação “institucionalizada”, deslocando vozes dos mais afetados, moradores dos

bairros atingidos e organizações da sociedade civil com vasta trajetória em clima e ambiente, e contrariando princípios de justiça ambiental que articulam reconhecimento, distribuição e representação. Em suma, se não houver vínculos decisórios e critérios de representatividade que incorporem os atingidos e os saberes ambientais no ciclo decisório, a governança climática da reconstrução corre o risco de desdemocratizar a democracia ao legitimar exclusões preexistentes sob a linguagem da participação.

O caso do Plano Rio Grande e da reconstrução do RS mostram que a articulação de um contexto de desigualdades extremas com uma situação de desastre tende a gerar condições propícias para o aprofundamento de tais desigualdades. Na falta de uma atuação estatal que se coloque como contrapeso à tendência de os segmentos mais poderosos usarem seus recursos para imporem seus interesses como prioritários, o resultado tende a ser a exclusão e o desrespeito aos direitos básicos das populações que já estão colocadas na condição de subcidadania.

## REFERÊNCIAS

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; DOWBOR, Monika. **Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro**. Dados, 67 (4), p. 1-49, 2024.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. Disponível em: <https://mizanzuk.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/02/klein-naomi-a-doutrina-do-choque.pdf>

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano C. (orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: Rima, 2009.

ZENKER, Mirtha da Rosa; SILVA, Marcelo Kunrath; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de; MACHADO, Frederico Viana; ESPINDULA, Brenda; RECH, Carla Michele; COLOME, Felipe da Luz; MULLER, Ivan Daniel (orgs.). **Conselhos Municipais de Porto Alegre: histórico e os desafios na gestão democrática da cidade**. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021.

# **Participação social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do sistema de justiça: por um plano de reparação civilizatória no sistema de justiça**

Ïyá Sandrali<sup>1</sup>

*Enquanto houver racismo não haverá democracia*  
Coalizão Negra por Direitos

Segundo já afirmado em outra escrita, a sociedade e o Estado brasileiro têm uma dívida histórica, para com o Povo Negro, em relação às ações e estratégias que, por mais de quinhentos anos, estão circunscritas no ideário de acultramento que, de forma contraditória e violenta, destituiu e desconstruiu a ordem e a organização da cosmo-senso-percepção de mulheres e homens cuja ancestralidade expressa uma dinâmica civilizatória que transcende a lógica da subjetividade individual.

A participação do Brasil no processo da III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, em 2001, criou aspectos favoráveis para que o Estado

---

1. Sandrali de Campos Bueno. ativista antirracista, feminista e de tradição de matriz africana e afrodiáspórica. Também é especialista em criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), servidora pública e psicóloga da Fundação de Atendimento Sócio Educativo do Rio Grande do Sul (FASE/RS). Exerce a função de Secretária executiva do Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul, única instância com esta característica no país.

e a sociedade atuassem de forma mais incisiva e eficaz na superação dos componentes e das desvantagens sociais produzidas pelo racismo. Entretanto, o Brasil persiste em manter inalteradas as condições de subalternidade a um sistema universal capitalista que impede o desenvolvimento de outra ética que seja instrumento construtor de um paradigma de reparação civilizatória antipatriarcal, antirracista e anticapacitista.

Desde a sua instauração, Estado Brasileiro tratou, e continua tratando, a expressividade giosa da tradição de matriz africana e afrodiaspórica de forma violenta, no passado, não tão remoto, com a polícia ostensiva, invadindo os terreiros e humilhando seus seguidores a ponto de terem que solicitar autorização na delegacia de polícia para poder cultuar seu sagrado. Hoje, mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988, com o Decreto 6040, com a Convenção 169 da OIT, ainda se é submetido a buscar autorizações e alvarás nas prefeituras ou submeter-se a processos de um judiciário, de um Ministério Público, que os considera baderneiros e contraventores da ordem pública, pois, embora o Estado Brasileiro proclame a laicidade como princípio desde a primeira constituição republicana, as limitações ao livre exercício religioso, especialmente em se tratando das expressões religiosas das tradições de matriz africana, foram e continuam sendo marcos impeditivos à consolidação, de maneira efetiva, desse pressuposto, com justificativas alicerçadas em conteúdos morais cristãos hegemônicos e, atualmente, reforçados pelo avanço de práticas fundamentadas em paradigmas neopentecostais.

Este quadro nefasto atinge, desde sempre, o Povo Negro que sofre os ditames da opressão e supremacia judaico-cristã que coloca uma tradição milenar em segundo plano, mesmo sabendo que essa tradição é oriunda do berço da humanidade que deu origem ao conhecimento e o saber na sua Essência Primordial, embora isso seja negado para poder justificar as falácias históricas e os apagamentos da contribuição dos povos africanos e originários no arcabouço de conhecimento da Humanidade.

Importante explicitar que o Povo Negro do Estado do Rio Grande do Sul tem dado passo significativo no sentido de ressarcir os danos psicológicos, materiais, sociais, políticos, educacionais sofridos pelo racismo e pelas variantes do afroteofobia, quando demanda para as instituições governamentais, instrumentos de reparação civilizatória, como por exemplo, ao instituir o Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul, através do Decreto nº 51.587, de 18 de junho de 2014, alterado pelo Decreto nº

52.271, de 25 de fevereiro de 2015, com a finalidade de desenvolver ações, propor medidas e políticas públicas, na busca da equidade econômica, política e cultural e da eliminação das discriminações. Contudo, isso não tem sido suficiente na construção de instrumento político e de controle social, baseada no reconhecimento dos territórios como lugar de vivência cotidiana de uma visão de mundo em que os sujeitos são indissociáveis entre si, entre a comunidade, entre a natureza, pois é nessa interconexão que se estabelece a harmonia e a justiça social.

A luta do Povo Negro se dá através de um processo que remete à força ancestral de um conjunto de pressuposto invariantes que nunca morrem e sempre influenciam a vida da comunidade: e é o conjunto dessas 'afro ancestralidades que permite a fluidez de expressões e percepções que se voltam para todas as direções, observam e criam formas de resistência que se convergem na busca de estratégias revolucionárias para construção de um mundo gerenciado pelo Amor, pela Solidariedade, pelo Respeito, pela União para além dos parâmetros racialmente limitadores.

Assim se pauta e se pauta o Movimento Negro Unificado, na sua essência e persiste nestes quarenta e sete anos de existência. São esses os princípios civilizatórios, elencados acima que conduziram e continuam conduzindo o que se entende por um projeto social, democrático e radicalmente participativo, em que cada um coloca seus dons e dádivas em conexão com sua força singular, com a comunidade, com os elementos da natureza, com sua posição no mundo, para dar forma a uma justiça social que rompa com o complexo sistema que enfatiza a individualidade em detrimento da coletividade. Isso se diferencia quando tratamos de sistema de justiça, pois, se no paradigma ocidental, o conceito de direitos humanos está forjado na diversidade e na individualidade, no paradigma do ethos africano, ninguém está excluído, ou seja, o conceito de comunidade inclui toda a humanidade. Portanto, nessa concepção, afirma-se a unidade valorizando a diversidade por meio da ênfase na comunidade enquanto força ubuntica, ou seja só somos porque outros também o são. "Nós somos um" como ferramenta emancipatória. Isso é, a radicalidade da participação popular enquanto instrumento para efetivar mudanças e consolidar políticas públicas no sentido abrangente dos princípios de solidariedade, alteridade, autonomia e cooperação como reparação civilizatória nas instituições da sociedade brasileira, sobretudo no sistema de justiça.

Quem acompanha a luta do povo negro já ouviu ou leu em algum texto

ou deverá ler que a luta por Reparação Civilizatória, não se resume em ações afirmativas ou cotas; a luta leva a estudar estratégias revolucionárias e emancipatórias em todos os campos da sociedade e do poder instituído. É preciso fortalecer-se em muitos campos, entre eles o estudo, a reflexão e a busca de estratégias cunhadas no movimento social e na história dos antepassados através da força mítica da ancestralidade de um povo que descende de seres humanos que foram escravizados e ainda sofre a influência do colonialismo hegemônico por uma sociedade racista, patriarcal, sexista e capacitista.

É sobre isso que se trata quando se exemplifica a importância da organização coletiva do Povo Negro na criação de mecanismos que deem conta da participação social como uma ferramenta potente no exercício da cidadania plena, bem como se enfatiza a pesquisa e o reconhecimento de outras formas de construção de instrumentos e conquistas na luta contra o racismo e as intolerâncias que também estão presentes no Sistema de Justiça.

As instituições do Sistema de Justiça tem um papel fundamental na promoção da igualdade racial, em especial, na contribuição para efetivação de instrumentos que rompam com o paradigma esquizofrênico que pauta as ações que escamoteiam as verdadeiras raízes das desigualdades sociais que assolam o país desde os primórdios da civilização ocidental de supremacia branca, escravocrata e colonialista, pois o Sistema de Justiça não está isento destas ações, aliás, na nossa percepção, ele é o vetor mais importante nesta construção que desde a colonização tem absorvido princípios supremacistas e excludentes, na execução de leis que subjugam cidadãos e cidadãs pela cor da pele.

Portanto, entende-se que todo e qualquer instrumento que se pretenda reduzir os desequilíbrios no ordenamento das políticas que digam respeito à participação do Povo Negro e que se traduzam em igualdade de oportunidades e de tratamento pelo Sistema de Justiça, deve se caracterizar como instrumento de reparação civilizatória em busca da equidade em todas as esferas que envolvam a sociedade brasileira, sobretudo no que se refere aos índices de desenvolvimento humano.

Concluindo e para objetivar a contribuição do Movimento Negro Unificado neste seminário sobre a participação social como instrumento de efetivação da democracia nas instituições do sistema de justiça, propomos um projeto civilizatório de reparação histórica, política, social e com alteridade coletiva para conquistar direitos que até então nós foram negados devido ao racismo antinegro. E como tal destacamos cinco vetores e ações a serem

considerados com instrumentos efetivos na democratização das instituições do sistema de justiça, tais como:

### **1. Democratização do Sistema de Justiça**

- Rompimento de barreiras de acesso à justiça enfrentadas pelo povo de terreiro;
- Fortalecimento de mecanismos de escuta ativa e participação popular nos processos judiciais e extrajudiciais. (Resgatar a experiência do Ouvindo Povo de Terreiro);
- Criação de conselhos consultivos com participação de comunidades tradicionais.

### **2. Racismo Institucional e Justiça Antirracista**

- Rompimento de práticas institucionais discriminatórias nos tribunais, promotorias e polícias;
- Instauração de ações afirmativas no sistema de justiça;
- Reconhecimento das religiões de matriz africana como sujeitos coletivos de direito.

### **3. Sistema de Justiça e Defesa de Direitos Coletivos**

- Criação de Instrumentos jurídicos para defesa dos territórios tradicionais;
- Papel do Ministério Público e da Defensoria Pública na proteção dos povos de terreiro e contra o racismo ambiental;
- Litigância estratégica como instrumento de transformação.

### **4. Participação de Comunidades Tradicionais nos Processos Decisórios**

- Fomentar o Direito ao consentimento livre, prévio e informado;
- Estabelecer protocolos comunitários e consulta pública em decisões judiciais que afetam territórios sagrados;
- Assegurar protagonismo de lideranças tradicionais nos espaços formais de controle e deliberação.

### **5. Aperfeiçoamento da Justiça Restaurativa**

- Abordagens restaurativas baseadas nos princípios civilizatórios da tradi-

- ção de matriz africana e afrodiaspórica;
- Alternativas comunitárias à lógica punitivista;
- Justiça como cuidado e reparação histórica.

E encerro dizendo que enquanto houver racismo não haverá sistema de justiça justo e diante deste quadro, urge a criação do Plano de Reparação Civilizatória no Sistema de Justiça.

## REFERÊNCIAS:

BUENO, Ìyá Sandrali. **Pelo direito de ser quem sou: um ser coletivo**. Porto Alegre, RS: Zouk, 2022.

CONSELHO DO POVO DE TERREIRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Boletim Informativo: Da Marcha pela Vida e Liberdade Religiosa -2011 ao Conselho do Povo de Terreiro do Estado do Rio Grande do Sul-2014**. CPTERGS/Secretaria Executiva/Gabinete do Governador. Porto Alegre, dezembro de 2014. Disponível no site: <http://www.rs.gov.br/conteudo/208964/povo-de-terreiro-entrega-relatorio-de-atividades-ao-governador-tarso-genro>.

NASCIMENTO, Elisa Larkin (org). **Afrocentricidade: uma abordagem epistemológica inovadora**. São Paulo: Selo Negro, 2009. REVISTA DO INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. IHU on-line. São Leopoldo: 06/ dez/2010. Ed. 353. P. (5-26).

SOMÉ, Sobonfu. **O Espírito da Intimidade: ensinamentos africanos sobre maneiras de se relacionar**. 2 ed. São Paulo: Odysseus, 2007.

# Participação social como caminho para fortalecer a democratização do sistema de justiça nos conflitos socioambientais

Emiliano Maldonado<sup>1</sup>  
Tchenna Fernandes Maso<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A democratização do sistema de justiça é uma das questões mais urgentes no debate contemporâneo sobre direitos humanos, justiça socioambiental e climática. Em sociedades marcadas por desigualdades históricas, o acesso à justiça permanece profundamente assimétrico. Não se trata apenas do acesso físico aos Tribunais, ou mesmo econômico, mas da possibilidade real de influir nas decisões, de participar da formulação das políticas públicas e de construir coletivamente os significados do próprio direito.

A participação social constitui um dos pilares centrais para o fortalecimento da democracia e para a efetivação dos direitos humanos no sistema de justiça. Nos contextos de conflitos socioambientais, especialmente em regiões de intensa atuação de empresas transnacionais, a ausência de espa-

---

1. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS). Doutor em Direito, Política e Sociedade pela UFSC. Pesquisador do Instituto de Pesquisa em Direitos e Movimentos Sociais - IPDMS. Membro da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP).

2. Doutora em Direitos Humanos e Democracia pela UFPR. Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela UNILA. Especialista em Energia no Capitalismo Contemporâneo pela UFRJ. Graduada em Direito pela UFPR. Membro do Grupo de Pesquisa e Extensão EKOIA (UFPR). Advogada popular.

ços efetivos de escuta e deliberação popular revela o aprofundamento das desigualdades estruturais e da captura neoliberal das instituições públicas, as quais aprofundam as marcas da colonialidade, violência e do racismo.

Nesse sentido, a governança dos conflitos socioambientais no Brasil tem sido marcada pela “arquitetura jurídica da impunidade”, um conjunto de práticas político-jurídicas que favorece a autorregulação corporativa e restringe o acesso das comunidades atingidas à justiça. Nesse sentido, repensar o papel da participação social é não apenas uma questão procedimental, mas um imperativo democrático substancial frente à mercantilização dos direitos e à privatização da justiça sob o paradigma neoliberal.

Partindo das contribuições da teoria crítica dos direitos humanos e das experiências oriundas da Assessoria Jurídica Popular (AJP), este capítulo discute como a participação social pode reconfigurar o papel do sistema de justiça, ampliando sua capacidade emancipatória e recolocando o direito à serviço das vítimas de violações de direitos e das comunidades atingidas pelo modelo de desenvolvimento vigente. A partir da nossa vivência junto aos movimentos sociais na práxis da assessoria popular em conflitos socioambientais e de experiências concretas de incidência social e política dessas organizações, argumentamos que democratizar o sistema de justiça significa romper com o paradigma tecnocrático neoliberal e reconstruir coletivamente suas funções públicas, ampliando a incidência dos sujeitos historicamente excluídos nos espaços de decisão.

## **1. O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA**

O neoliberalismo, mais do que uma doutrina econômica, consolidou-se nas últimas décadas como uma racionalidade política e jurídica que redefine o papel do Estado, das instituições e da própria ideia de justiça. No campo jurídico, sua penetração tem implicado uma reconfiguração profunda das formas de atuação do sistema de justiça, dos sentidos de participação social e do próprio conteúdo democrático do direito. Esse avanço opera tanto no plano material — mediante reformas institucionais e políticas de austeridade — quanto no plano simbólico — pela captura dos significados da expressão justiça, eficiência e imparcialidade.

David Harvey (2005) define o neoliberalismo como um projeto de restauração do poder de classe, no qual a desregulamentação e a privatização das esferas públicas são acompanhadas por uma “reengenharia moral” das instituições. O sistema de justiça, nesse contexto, deixa de ser um espaço de mediação dos conflitos sociais e passa a atuar como instrumento de reprodução da lógica de mercado. O direito é reinterpretado sob a ótica da eficiência econômica, e as garantias de cidadania são gradualmente substituídas por métricas de produtividade, competitividade e gestão. Essa lógica transforma a justiça em uma instância administrativa, guiada por critérios de custo-benefício, e não por princípios de igualdade substantiva, ou mesmo de efetivação dos direitos humanos e proteção dos bens comuns.

Dessa forma, o neoliberalismo jurídico não se limita à esfera da política econômica, mas infiltra-se na cultura institucional do sistema de justiça, moldando subjetividades e práticas profissionais. Juízes, promotores, defensores e servidores passam a ser avaliados por indicadores de desempenho e produtividade, o que desloca o foco da justiça para o cumprimento de metas e estatísticas, em detrimento da qualidade social das decisões. Nader e Mattei (2013) destacam um quadro profundo de transformação nos sistemas de justiça, sobretudo dos países periféricos com o aprofundamento do neoliberalismo. Para tais autores, tais mudanças implicam num deslocamento do direito do campo da legalidade para eficiência, o que acaba por afastar o horizonte de concretização dos direitos humanos.

Isso porque essa reconfiguração do direito funciona como um mecanismo de contenção da expansão do Estado do Bem-Estar Social, sobretudo do avanço dos direitos sociais, uma vez que isso implicaria aumento de custos sociais e ambientais, que podem afetar diretamente atores estratégicos do neoliberalismo, como as empresas transnacionais. Um bom exemplo, é o movimento de reformas dos códigos de processo civil em muitos países, passando a incorporar cada vez mais outros elementos de mediação de conflitos tais como a arbitragem e a conciliação para além da esfera adjudicatória. Os quais embora possam representar uma celeridade aos casos, sem a resolução do problema da participação social, ou mesmo da superação da assimetria entre as partes, aprofundam a crise democrática e se omite diante da gravidade da crise ambiental que vivemos.

Para compreender esse processo temos referido (Maso, 2024) que o sistema de justiça, ao ser capturado pela racionalidade neoliberal, tende a operar

dentro dos limites de uma “governamentalidade empresarial”, na qual os procedimentos jurídicos são reorganizados segundo as lógicas da gestão e do consenso. O resultado é uma justiça cada vez mais tecnocrática, distanciada da participação social e impermeável às formas plurais de saber e de conflito. Nesse cenário, o sistema judicial passa a ser um mediador da governança neoliberal — não um contraponto a ela — reproduzindo a concentração de poder e a exclusão social. Negando, portanto, o seu papel de proteger os direitos fundamentais das comunidades atingidas.

Assim, a ausência de participação social nos processos judiciais e administrativos não é um efeito colateral desse avanço, mas parte constitutiva de sua arquitetura. Como lembra Harvey (2007), a neoliberalização das instituições públicas implica a substituição da deliberação democrática por modelos de “governança” que priorizam a tomada de decisão técnica e empresarial. Essa transformação desloca a política do espaço público para o espaço dos especialistas, o que no campo da justiça se traduz na crescente centralidade de peritos, pareceristas, árbitros e consultores privados em detrimento do controle social e do debate público. O próprio vocabulário do direito — eficiência, modernização, celeridade — passa a funcionar como dispositivo ideológico de legitimação desse deslocamento.

Nessa perspectiva, o sistema de justiça torna-se parte de um conjunto de práticas e valores que naturalizam a competição, a individualização e a neutralização da crítica. O discurso da neutralidade jurídica, por exemplo, é mobilizado para despolarizar conflitos e afastar a dimensão social do direito, enquanto a retórica da imparcialidade serve para ocultar a seletividade estrutural das instituições. Ou seja, o direito, ao se distanciar da realidade concreta e da escuta social, deixa de ser uma linguagem de emancipação e torna-se instrumento de manutenção da ordem. (Maso, 2024)

Essa reconfiguração neoliberal do sistema de justiça manifesta-se também na valorização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos (mediação, arbitragem, compliance), que, embora possam representar avanços procedimentais, frequentemente reforçam a privatização da justiça e a exclusão dos espaços públicos de deliberação (Nader, Mattei, 2013). Tais instrumentos, quando inseridos sem salvaguardas democráticas, transformam a resolução de conflitos em uma prática gerencial, centrada na conciliação e na pacificação social, em detrimento da análise das causas estruturais dos litígios. O direito, assim, deixa de interpelar o poder e passa a administrá-lo.

O impacto mais profundo dessa racionalidade é a corrosão do espaço público da justiça. A cidadania, que deveria ser fundamento do Estado democrático de direito, é gradualmente substituída pela figura do consumidor de direitos. A promessa neoliberal de eficiência e modernização converte o sistema de justiça em uma máquina administrativa, voltada à gestão da desigualdade, e não à sua superação.

O avanço do neoliberalismo sobre o sistema de justiça constitui uma das expressões mais sofisticadas da reestruturação contemporânea do poder. Ele aprofunda a subordinação da forma de decidir, do conteúdo das decisões e do próprio imaginário jurídico, à lógica da governança e do capital. Esse processo se expressa de forma explícita na atuação insuficiente do poder judicial nos conflitos socioambientais contemporâneos e na falta de responsabilização das corporações transnacionais que violam direitos. Contra essa tendência, torna-se urgente reconstruir práticas de participação social que transformem o sistema de justiça, condição essencial para a revitalização da democracia e para a reconstrução do pacto social em tempos de crise estrutural e do colapso ambiental e climático que se avizinha.

## **2. A URGÊNCIA DA DEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A crise neoliberal que atravessa o Brasil e o mundo ultrapassa as dimensões econômicas e atinge de forma profunda o campo institucional e simbólico do Estado. O sistema de justiça, inserido nesse contexto, tornou-se um dos espaços afetados por essa racionalidade, que submete o direito à lógica da eficiência, da competitividade e da gestão. O neoliberalismo converteu, ainda mais, a justiça em uma instância de administração de desigualdades, afastando o compromisso com a equidade e a emancipação por parâmetros técnicos e produtivistas, postulados de Constituições mais progressistas. Nesse cenário, a democratização do sistema de justiça emerge não apenas como uma agenda de reforma, mas como uma necessidade política para o aprofundamento da democracia brasileira. É uma necessidade cada vez mais posta por organizações do campo popular (Prioste, Frigo, 2015, p.12).

O Judiciário brasileiro se consolidou como um poder autônomo, mas pouco permeável à participação social e ao controle público. A ideia de

neutralidade, historicamente cultivada, tem servido de escudo para ocultar hierarquias, privilégios e interesses corporativos e elitistas. Essa cultura de autossuficiência reforça o isolamento do campo jurídico, transformando o sistema de justiça em um espaço autorreferente, muitas vezes mais preocupado em preservar sua imagem institucional do que em responder às demandas da sociedade. A ausência de mecanismos de accountability e de deliberação social permite que o Judiciário exerça poder político sem a correspondente transparência democrática.

As esperanças vieram com a Emenda Constitucional nº.45/2004 que para além da criação do Conselho Nacional de Justiça, trouxe a promessa de reforma do Judiciário. Para o Prof<sup>o</sup> José Geraldo (2015, p.20) o direito e o sistema de justiça precisam ser transformados no marco das mudanças paradigmáticas das instituições e dos poderes sociais. Isso exige que o Poder Judiciário revise de forma profunda seus fundamentos democráticos e sua função social, adotando uma postura dialógica coerente com o projeto democrático brasileiro. A democracia, segundo o autor, impõe um sentido de mediação permanente, o que demanda inserir os juízes em práticas que ampliem a capacidade de interpretação dos conflitos e dos processos sociais, de modo a produzir justiça alinhada às transformações da sociedade. Nesse caminho, o autor afirma que é necessário romper com o isolamento e o corporativismo que marcam o sistema de justiça, incorporando mecanismos de controle democrático e participação popular organizada — sem ameaçar a independência judicial, mas fortalecendo sua legitimidade.

Nos últimos anos, cada vez mais questões estruturais da efetivação dos direitos humanos chegam ao Judiciário, dentre elas a permanência na moradia contra despejos violentos por meio da ADPF 828, outro exemplo a ADPF 709 para garantir acesso à saúde indígena na pandemia de Covid-19, casos de conflitos socioambientais como caso Braskem, Samarco, dentro outros. Tais casos evidenciam, cada vez mais, a necessidade de uma ampliação da participação social para além das oitivas e audiências públicas.

Nos casos de rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, em Mariana/MG, assim como no caso do desastre em Brumadinho/MG, a principal demanda social das populações atingidas era pelo direito de participação das mesas de negociação conduzidas pelo Poder Judiciário. Neste caso, foram adotados procedimentos de mediação de conflitos, nos quais mineradoras e instituições de justiça, decidiam sobre os interesses coletivos, havendo pouca

ou nenhuma inserção social real.

No caso em específico do rompimento da barragem de Fundão, por um curto período histórico, em razão do tratamento de alta complexidade dado ao caso, o CNJ conduziu a mesa de repactuação. E nesse caso, foram realizadas audiências públicas temáticas. Embora tal instrumento venha sendo cada vez mais utilizado no âmbito dos tribunais, notadamente no Superior Tribunal Federal, ainda não representa mecanismo de efetiva participação popular.

A democratização do sistema de justiça, diante desse quadro, requer não apenas reformas administrativas, mas uma reconfiguração epistemológica e política. Trata-se de conferir à justiça o seu caráter público, rompendo com a lógica corporativa e tecnocrática que a isola da vida social. A ampliação da participação cidadã é condição fundamental para essa reconstrução.

Um bom exemplo tem sido a experiência da “Campanha Despejo Zero” que tem conduzido a um novo uso das comissões de mediação de conflitos fundiários nos Tribunais. A experiência da Campanha evidencia que a mediação de conflitos fundiários, quando conduzida a partir da perspectiva dos direitos humanos, do território e da pactuação coletiva, pode produzir resultados concretos e estruturalmente transformadores no acesso à justiça. Ao articular movimentos populares, redes nacionais, advocacia popular, incidência internacional e estratégias jurídico-políticas coordenadas, a Campanha conseguiu não apenas suspender despejos em escala nacional durante a pandemia — como consolidado na ADPF 828 — mas também deslocar a gramática jurídica do conflito fundiário do eixo proprietário/penal para o eixo dos direitos, da vida e da função social. Essa experiência mostrou que a mediação não pode ser reduzida a mecanismo tecnocrático de “gestão do litígio”, e sim compreendida como disputa política pelo reconhecimento dos sujeitos e dos territórios (Frazoni, Ribeiro, Pires, 2023). Por isso, ela é exemplo de êxito: porque demonstra que a mediação de conflitos, quando estruturada desde o campo popular, amplia o poder político dos atingidos, produz jurisprudência democratizante e recoloca a mediação como instrumento de emancipação — e não de pacificação subordinada às lógicas privatistas. Essa experiência concreta aponta caminhos reais de reconstrução democrática do sistema de justiça: mediação como participação, mediação como redistribuição de poder, mediação como produção de comum.

As Defensorias Públicas, nesse sentido, têm representado espaços privilegiados de experimentação democrática. As ouvidorias externas, criadas em

diversos estados, mostram que a abertura institucional pode alterar significativamente a dinâmica de poder dentro do sistema. Essas instâncias, compostas por representantes da sociedade civil, têm permitido o acompanhamento e a deliberação sobre as políticas das defensorias, aproximando-as das demandas sociais e dos territórios. Segundo Zaffalon (2015) a experiência de implementação de “Ouvidorias Externas nas Defensorias Públicas de fato representa um novo paradigma participativo no sistema de justiça” ainda que precise ser aprimorado.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por sua vez, ocupa posição estratégica nesse debate. Embora tenha sido criado para promover controle e planejamento do Judiciário, ainda opera sob forte influência corporativa e mantém baixa abertura à participação social. A recente Política Nacional de Participação Social no Poder Judiciário representa um avanço formal, mas enfrenta resistências internas e limitações práticas. A democratização do CNJ passa pela institucionalização de espaços de deliberação com participação paritária e poder efetivo, capazes de acompanhar políticas, orçamentos e decisões estratégicas, tal como propõe espaços de articulação da sociedade civil organizada como a JusDh<sup>3</sup>. Sem essa transformação, a participação tende a ser apenas consultiva e sem força real para alterar estruturas.

A crítica contemporânea também evidencia que o sistema de justiça, ao ser capturado por valores neoliberais, enfraqueceu ainda mais a construção de um sistema com maior escuta e diálogo social. A ideia de justiça como visão gerencial e instrumental afasta ainda mais a pretensão democrática. A democratização, nesse sentido, é uma forma de reintroduzir o dissenso e a pluralidade, recolocando a sociedade como sujeito político dentro das instituições. Isso implica repensar a formação jurídica, historicamente elitista e tecnicista, e fortalecer a educação em direitos humanos, a interdisciplinaridade e a escuta dos saberes populares como componentes legítimos da prática judicial.

O desafio é, portanto, político e epistemológico. Político, porque diz respeito à redistribuição de poder dentro das instituições, à criação de mecanismos de controle social e à ampliação dos canais de deliberação pública. Epistemológico, porque exige romper com a pretensão de neutralidade e reconhecer o direito como campo de disputa e construção coletiva. A de-

---

3. A Jusdh (articulação justiça e direitos humanos) é uma rede nacional composta por organizações e movimentos de direitos humanos que pautam a democratização da justiça no Brasil (Pivato, 2015).

mocratização do sistema de justiça não se resume a tornar o Judiciário mais eficiente, mas a transformá-lo em instrumento de igualdade, capaz de refletir a diversidade e as contradições da sociedade.

A democratização do sistema de justiça e a participação social são urgentes porque, apenas com instituições acessíveis, transparentes e incorporadas às vozes dos sujeitos historicamente excluídos é que a justiça deixa de ser privilégio de poucos e assume seu caráter público e efetivo. Sem participação social, decisões se prendem a circuitos técnicos e filtrados, que mantêm as hierarquias existentes e excluem as perspectivas dos oprimidos e marginalizados. Quando as pessoas são ouvidas, monitoram, deliberam e incidem, o sistema deixa de ser mero aparato de controle para se tornar ferramenta de transformação social — é neste movimento que o direito deixa de administrar desigualdades e passa a enfrentar sua raiz. Por fim, em um contexto marcado pela financeirização, pela captura corporativa e pelo avanço de projetos de desenvolvimento que precarizam a vida e o território, só mediante a participação coletiva é possível resgatar o sentido democrático da justiça e garantir que ela proteja de fato os bens comuns, os direitos humanos e a vida digna.

Ao recolocar a sociedade como protagonista, a participação social devolve à justiça sua legitimidade e sentido público. Ela rompe com o isolamento institucional, resgata a dimensão política do direito e amplia as possibilidades de transformação social. Diante da crise neoliberal, democratizar o sistema de justiça é reconstruir os fundamentos da própria democracia — é afirmar que a justiça pertence ao povo e que nenhuma instituição é neutra quando se trata de enfrentar as desigualdades estruturais.

### **3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS**

Os conflitos socioambientais, entendidos como disputas que articulam dimensões ecológicas, sociais, econômicas e políticas, expressam contradições estruturais das sociedades contemporâneas e desafiam os sistemas tradicionais judiciais de mediação de conflitos. Neles se entrelaçam interesses divergentes sobre o uso e apropriação dos bens comuns, a gestão dos recursos naturais e as formas de desenvolvimento, expondo limites das instituições estatais e jurídicas em garantir a justiça ambiental. A participação social, nesse contexto, constitui elemento essencial para a democratização da gestão

pública e para a legitimação das decisões em matéria socioambiental. No entanto, sua ausência ou sua realização de forma meramente formal tende a reproduzir desigualdades históricas e a consolidar um modelo de justiça distante das realidades concretas e dos sujeitos e comunidades atingidas.

A ausência de mecanismos efetivos de participação social afeta diretamente a condução do sistema de justiça em situações complexas como os conflitos socioambientais. Conforme aponta Maso (2024), quando as instituições não incorporam a escuta social e a pluralidade de saberes, a interpretação jurídica tende a ser monopolizada por narrativas hegemônicas — frequentemente alinhadas a interesses econômicos e tecnocráticos —, o que limita a capacidade transformadora do direito. Partindo da perspectiva da assessoria jurídica popular e da pesquisa militante, a falta de participação social substantiva cria uma distância entre a realidade vivida e o processo judicial, gerando decisões incapazes de enfrentar as causas estruturais das violações. Essa se aplica amplamente aos conflitos socioambientais, como os relacionados a grandes obras de infraestrutura, expansão do agronegócio, mineração ou empreendimentos energéticos.

Em disputas dessa natureza, o direito tende a operar dentro de um paradigma formalista, privilegiando aspectos procedimentais em detrimento da substância democrática das decisões. Quando a participação é reduzida a audiências públicas meramente consultivas ou a mecanismos burocráticos de consulta, os processos decisórios tornam-se incapazes de incorporar os diferentes saberes e perspectivas dos territórios (Zhourri et al., 2016), negando um processo verdadeiramente dialógico e participativo sobre os conflitos e temas abordados nesse tipo de procedimento.

A literatura da ecologia política latino-americana tem insistido que as decisões ambientais, quando dissociadas da escuta pública e do controle social, resultam em uma “gestão tecnocrática dos conflitos” (Alimonda, 2011), reforçando a captura corporativa das instituições e a invisibilização das populações afetadas. Assim, a ausência de participação efetiva compromete o princípio da legitimidade democrática das decisões e enfraquece a confiança nas instituições de justiça. Nega, portanto, os direitos humanos das populações envolvidas e enfraquece as possibilidades de proteção ecológica.

A participação social, por outro lado, é condição para que a justiça ambiental possa se concretizar como prática emancipatória. Conforme destaca Escrivão (2015), a democratização do sistema de justiça só se concretiza

quando os sujeitos coletivos deixam de ser apenas demandantes e passam a ser co-produtores da institucionalidade. Ele mostra que, frente ao processo de expansão política do Judiciário e ao alargamento da sua intervenção em arenas de disputa social, a luta pelos direitos humanos não pode se limitar ao acesso formal ao Judiciário, mas deve avançar para o controle social permanente sobre sua atuação, linguagem e prioridades. A ideia central é que a participação social não é apenas o “depois” do processo — ela é um método constitutivo da produção do direito e de limites públicos ao poder judicial. A emancipação, neste horizonte, exige recolocar o conflito no centro e romper com a lógica tecnocrática que desloca a política para dentro dos gabinetes

A ausência dessa interlocução amplia o isolamento do direito em relação à sociedade e restringe seu papel a instrumento de reprodução das desigualdades. O mesmo autor enfatiza que o campo jurídico, quando separado da crítica social, tende a legitimar uma forma de racionalidade que trata o conflito como anomalia e não como expressão de tensões legítimas da vida social.

Nos conflitos socioambientais, essa limitação se expressa em decisões judiciais que privilegiam interesses corporativos e econômicos de uma pequena parcela da população, sob a falsa tese de que estariam defendendo a celeridade e a segurança jurídica dos investimentos, em detrimento da complexidade socioecológica dos territórios e da necessidade de protegê-los. A ausência de participação social compromete também o acesso à informação e à transparência, pilares da justiça ambiental e dos direitos humanos. Estudos sobre governança ambiental apontam que, sem participação qualificada, o controle social sobre as políticas e as decisões judiciais é reduzido, favorecendo a impunidade e a ineficácia das medidas reparatórias. A experiência brasileira demonstra que a falta de instrumentos participativos permanentes — como conselhos deliberativos com poder real, comissões de acompanhamento, observatórios e espaços de controle social — contribui para a perpetuação de uma “arquitetura da impunidade”, na qual as decisões judiciais e administrativas tornam-se opacas e distantes do interesse público.

A perspectiva interdisciplinar que emerge da pesquisa militante e das práticas da assessoria jurídica popular revela que a participação social não é um adereço ao processo decisório, mas seu elemento constitutivo. Quando o sistema de justiça exclui os saberes locais, científicos e populares, reduz o potencial dialógico do direito e limita sua capacidade de mediação. Como observa Paulo Freire (1987), a participação é uma prática de libertação, na

medida em que rompe com a verticalidade da autoridade e promove a consciência crítica sobre o poder. Essa dimensão pedagógica é também ressaltada por Alfonsin (1999), para quem a assessoria jurídica popular deve ser compreendida como um instrumento de democratização do direito, capaz de articular formação política, emancipação social e transformação institucional.

Os trabalhos desenvolvidos por organizações como a Terra de Direitos, por meio da Articulação de Justiça e Direitos Humanos (JusDh), têm aprofundado a compreensão da participação social como eixo da justiça democrática. Para essas organizações, a abertura dos espaços institucionais de deliberação é inseparável da construção de políticas públicas orientadas pela equidade, pela diversidade de saberes e pela efetividade dos direitos humanos. Em seus relatórios (Pivato, 2015), a JusDh destaca que os sistemas de justiça frequentemente operam sob uma lógica de isolamento e tecnificação, que exclui a sociedade civil e inviabiliza a transparência sobre processos decisórios de grande impacto ambiental e social. Essa crítica vai ao encontro das proposições apresentadas por Maso (2024), que identifica a necessidade de romper com a “razão jurídico-corporativa” e construir novas formas de legitimidade baseadas na participação substantiva.

Do ponto de vista epistemológico, a ausência de participação social também empobrece a capacidade interdisciplinar do sistema de justiça. Como argumenta Leff (2001), os conflitos socioambientais exigem um diálogo entre as ciências naturais, sociais e jurídicas, pois envolvem simultaneamente questões ecológicas, econômicas e éticas. Sem a presença ativa da sociedade civil, esse diálogo se reduz a uma leitura tecnocrática da sustentabilidade, reforçando o distanciamento entre o direito e as dinâmicas da vida real. Nesse sentido, a interdisciplinaridade e a participação social se reforçam mutuamente: a primeira amplia as possibilidades de compreensão do conflito, enquanto a segunda democratiza o processo de tomada de decisão.

A fragilidade da participação social repercute em múltiplas dimensões do sistema de justiça. Em primeiro lugar, dificulta a produção de conhecimento sobre a totalidade dos impactos, levando a decisões baseadas em dados incompletos ou enviesados. Em segundo, reduz o controle social e a capacidade de fiscalização sobre a execução das decisões judiciais e administrativas. Em terceiro, deslegitima as próprias instituições, que passam a ser vistas como espaços inacessíveis, permeados por linguagem técnica e interesses distantes da coletividade. Esse processo gera descrédito e alienação social,

enfraquecendo o tecido democrático e ampliando a distância entre a justiça, cidadania e democracia.

Portanto, em contextos de crise ecológica e de intensificação dos conflitos socioambientais, a participação social deve ser compreendida como uma condição para o exercício da democracia e para a sobrevivência humana na Terra e não como uma mera formalidade processual. A efetividade do sistema de justiça depende de sua abertura à escuta social, da transparência e da incorporação de saberes plurais que possam influenciar as decisões e promover soluções mais justas, ecológicas e duradouras. A ausência de participação social não apenas compromete a legitimidade das decisões, mas reforça estruturas de poder que mantêm a desigualdade e a impunidade.

Em suma, a participação social nos conflitos socioambientais é um imperativo ético, político e epistemológico. É por meio dela que se torna possível reconectar o direito com as realidades concretas e transformar o sistema de justiça em um espaço de proteção de direitos humanos e da natureza, e não de mera reprodução das hierarquias e reafirmação de um modelo de acumulação capitalista. Como ensina Dussel (1995), a libertação só se realiza quando o “outro” é reconhecido como sujeito de enunciação, e não apenas como objeto de tutela. Incorporar a participação social, portanto, é reconhecer o direito à palavra, à crítica e à construção coletiva das decisões, convertendo o sistema de justiça em verdadeiro instrumento de democracia substantiva.

Desse modo, o debate sobre participação social não pode ser visto apenas a partir dos limites estabelecidos pelo próprio direito posto. Obviamente que é relevante apontar as potencialidades do uso desse direito para desvelar o descumprimento às normas vigentes e exercer aquilo que tem sido denominado como “positivismo de combate” (PRESSBURGER, 1995). Contudo, quando falamos de participação social devemos subverter os limites disciplinares do normativismo jurídico e apontar as potencialidades políticas e epistemológicas das práticas interdisciplinares, em especial, quando lidamos com conflitos socioambientais de alta complexidade.

#### **4. INTERDISCIPLINARIDADE E EPISTEMOLOGIAS DA LIBERTAÇÃO**

A interdisciplinaridade, no contexto dos conflitos socioambientais e da

luta por democratização do sistema de justiça, não se limita a uma justaposição de saberes, mas traduz uma prática política de diálogo entre campos do conhecimento comprometidos com a transformação social. Na pesquisa militante, por exemplo, a interdisciplinaridade é construída como um método de escuta e tradução entre o direito, a sociologia, a antropologia e a ecologia política, ancorado na experiência da assessoria jurídica popular (AJP) e na educação popular freiriana.

Nas metodologias feministas de pesquisa e participação social reforçam essa postura epistemológica insurgente (Gago, 2020; Gutiérrez, 2019). Ao adotar o corpo-território das mulheres como ponto de partida para compreender os conflitos socioambientais, as práticas de escuta e bordado coletivo — como as arpilleras — tornam-se instrumentos de produção de conhecimento situado e de resistência simbólica e política. Essa perspectiva ecoa as pedagogias do cuidado e da solidariedade que orientam a atuação da advocacia popular, para quem a participação social é não apenas um princípio democrático, mas uma tecnologia política de redistribuição de poder.

A interdisciplinaridade, nesse horizonte, não é apenas um recurso metodológico, mas um modo de insurgir epistemologicamente contra o patriarcado, o racismo e o colonialismo que estruturam o sistema de justiça. Ou seja, busca-se superar o formalismo disciplinar de viés dogmático e positivista. Assim, a escuta das mulheres e dos povos se torna uma forma de crítica ao universalismo do direito moderno e, simultaneamente, uma reconstrução popular do saber jurídico, fundada na experiência e na resistência.

A proposta de epistemologias da libertação, inspirada em Enrique Dussel e Franz Hinkelammert, encontra no trabalho de campo e na práxis da assessoria popular o seu ponto de partida. Essas epistemologias não buscam universalizar categorias, mas partir da exterioridade dos sujeitos historicamente oprimidos — as mulheres atingidas, comunidades tradicionais, povos indígenas, camponeses e quilombolas — para reconstruir o conhecimento jurídico e político a partir das margens.

A partir dessas referências, a interdisciplinaridade é compreendida como ato político de libertação — um processo em que os diferentes campos do saber se colocam a serviço da dignidade humana e da reconstrução do comum. O diálogo entre direito, filosofia, sociologia, antropologia e estudos feministas produz uma ética da escuta e da coautoria, capaz de recolocar os sujeitos populares como protagonistas do conhecimento e da transformação

das instituições.

Essa postura epistemológica — que une pesquisa militante, ecologia, feminismo e participação social — redefine o papel do direito na democracia: de instrumento de dominação e controle, a ferramenta de libertação e reconstrução do tecido social. Nesse sentido, os conflitos socioambientais tornam-se espaços pedagógicos e políticos de reinvenção democrática, nos quais a interdisciplinaridade e as epistemologias da libertação se materializam como práticas de resistência e de reexistência nos territórios.

Dessa forma, a interdisciplinaridade é condição para romper o isolamento técnico do direito e para devolver-lhe um sentido público e transformador, voltado à emancipação coletiva. Essa concepção converge com a prática da assessoria jurídica popular, que articula dimensões jurídicas, políticas e pedagógicas, transformando o direito em um dos instrumentos utilizados nas lutas ecossociais.

Em síntese, a interdisciplinaridade e as epistemologias da libertação, quando articuladas às metodologias feministas, à agroecologia e à assessoria jurídica popular abrem caminho para uma participação social crítica, na qual os sujeitos historicamente oprimidos não são meros destinatários de políticas públicas ou decisões judiciais, mas coautores/as do próprio processo de construção da Justiça Ecológica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso apresentado evidenciou que a democratização do sistema de justiça não é uma agenda meramente institucional, mas a fronteira estratégica da disputa democrática no Brasil. A racionalidade neoliberal reorganizou o Estado e, por conseguinte, o direito por dentro, transformando seus vocabulários, prioridades, estruturas e formas de decidir. Nesse sentido, importante resgatar a síntese de Dardot e Laval, que apontam que, em verdade, se trata de um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida (2016, p. 7) Essa racionalidade opera de maneira articulada e se impõem nas estruturas e no funcionamento do sistema de justiça: captura institucional, privatização dos instrumentos de resolução de conflitos, despolitização dos processos decisórios e esvaziamento e negação da participação social.

É exatamente neste processo que o Judiciário se converte — muitas vezes — em mero reprodutor da desigualdade e órgão de legitimação dos processos de espoliação e do extrativismo promovidos pelas grandes corporações. Romper com essa lógica exige deslocar a concepção de justiça do paradigma tecnocrático para uma reconstrução radical do sentido democrático e do papel fundamental do Judiciário na proteção dos direitos humanos da natureza. A participação social não é apenas a formalização de um protocolo de consulta: é a condição de irrupção do dissenso, de ampliação da capacidade interpretativa das instituições e de fortalecimento democrático dos territórios e dos sujeitos na defesa dos seus modos de vida, de produção e das suas cosmovisões. Sem participação, o sistema de justiça se torna instrumento de reprodução de privilégios; com participação, ele pode se converter em espaço de disputa pública do comum. Como mostram experiências recentes no Brasil — a Campanha Despejo Zero, espaços de incidência popular junto ao CNJ, as Ouvidorias Externas da Defensoria Pública, a assessoria jurídica popular nos territórios atingidos — quando a sociedade ocupa o sistema de justiça, ela o reconfigura e o aprimora.

Democratizar o Sistema de Justiça é reconhecer que as instituições não existem para garantir estabilidade abstrata, mas para assegurar proteção real aos direitos humanos frente ao poder econômico, à violência estrutural e à degradação ambiental que ameaça a continuidade da vida. A crise climática e socioambiental torna esta agenda ainda mais imperativa: não haverá justiça climática sem participação social e justiça institucional, e não haverá justiça institucional sem participação popular substantiva. É neste horizonte que a participação social deixa de ser reivindicação setorial e se torna fundamento político da reconstrução democrática da própria ideia de justiça.

Portanto, re-afirmar a necessidade e urgência de processos que promovam a democratização do sistema de justiça é re-afirmar a aposta democrática na soberania popular. É recolocar o conflito como parte constitutiva da democracia, reconstruir a legitimidade pública do direito e fortalecer estratégias emancipatórias que enfrentam o neoliberalismo em sua dimensão mais profunda: a produção de subjetividades e de formas de viver comunitárias.

Em suma, o presente ensaio buscou apontar algumas reflexões críticas sobre a influência neoliberal nas práticas do poder judiciário e, sobretudo, apontar que temos o dever de estimular e fortalecer a participação social e a interdisciplinaridade. Somente com a escuta e diálogo com os movimentos

sociais iremos transformar o sistema de justiça em espaço de elaboração coletiva, de pluralidade epistêmica e de proteção dos bens comuns. Democratizar e ecologizar a Justiça são ações necessárias para garantir a redução das desigualdades, a proteção da vida na Terra e, portanto, condição de possibilidade para que a humanidade possa enfrentar os interesses econômicos das corporações e do modo de produção capitalista que impõem um modelo que está nos levando ao colapso civilizacional.

## REFERÊNCIAS:

ALFONSIN, Jacques Távora. **Assessoria jurídica popular: breve apontamento sobre sua necessidade, limites e perspectivas**. Revista Estudos Jurídicos, São Leopoldo: Unisinos, v. 32, n. 84, p. 51-67, 1999.

ALIMONDA, Héctor. **La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina**. Buenos Aires: Ciccus/Clacso, 2011.

ÁVILA FRANZONI, Julia; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; FERREIRA PIRES, Raquel. **Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 9, n. 1, p. 473–504, 2023. DOI: 10.26512/revistainsurgencia.v9i1.45842. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/45842>. Acesso em: 10 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Política Nacional de Participação Social no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia da libertação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio. **Do acesso ao controle social: os movimentos sociais e a luta pelos direitos humanos em face da expansão política da justiça**. In: ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; FRIGO, Darci; PIVATO, Luciana Cristina Furquim (orgs.). *Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça – Volume 2*. Curitiba: Terra de Direitos / Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), 2015. p. 28-61

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GAGO, Verônica. *A Potencia Feminista Ou o Desejo de Transformar Tudo*. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

GUTIÉRREZ, Raquel. **Común, ¿hacia dónde? Metáforas para imaginar la vida colectiva más allá de la amalgama patriarcado capitalismo y dominio colonial**. In: AAVV. *Producir lo común. Entramados comunitarios y luchas por la vida*. Madrid: traficante de sueños, 2019, p. 81-93

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2007.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Pilhagem: quando o Estado de Direito é ilegal**. São Paulo: Martins Fontes, 2013

MASO, Tchenna Fernandes. **A arquitetura da impunidade das empresas transnacionais de mineração no Brasil: expropriação, dependência e violação dos direitos humanos**. Curitiba: UFPR, 2024.

PIVATO, Luciana Cristina Furquim. **Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh): quando a sociedade se organiza em torno da agenda política de justiça.** In: ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; FRIGO, Darci; PIVATO, Luciana Cristina Furquim (orgs.). *Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça – Volume 2*. Curitiba: Terra de Direitos / Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), 2015, p.139-148.

PRESSBURGER, Thomaz Miguel. **Direito, a alternativa. In: Perspectiva sociológica do direito: dez anos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Thex; OAB/RJ; Universidade Estácio de Sá, 1995, p. 21-35.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; FRIGO, Darci. **Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça**. In: ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; FRIGO, Darci; PIVATO, Luciana Cristina Furquim (orgs.). *Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça – Volume 2*. Curitiba: Terra de Direitos / Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), 2015, p. 11-18.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. **Uma concepção alargada de acesso e democratização da justiça.**”In: ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; FRIGO, Darci; PIVATO, Luciana Cristina Furquim (orgs.). Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça – Volume 2. Curitiba: Terra de Direitos / Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), 2015, 19-26.

ZAFFALON, Luciana Leme Cardoso. **Sistema de justiça e democracia: as Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas como paradigma.**” In: ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio; FRIGO, Darci; PIVATO, Luciana Cristina Furquim (orgs.). Justiça e Direitos Humanos: perspectivas para a democratização da justiça – Volume 2. Curitiba: Terra de Direitos / Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh), 2015, p. 86-116.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Dulce M. **Mineiração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento.** Belo Horizonte: UFMG, 2016.

# Democratizar o sistema de justiça: participação social, desigualdade estrutural e legitimidade institucional

Alessandra Quines Cruz<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo analisa a relação entre participação social, desigualdade estrutural e legitimidade institucional no âmbito do sistema de justiça brasileiro. Parte-se da constatação de que a crescente centralidade dessas instituições nas democracias contemporâneas desafia modelos tradicionais de legitimação baseados exclusivamente na legalidade formal e na autoridade institucional. A partir de uma abordagem teórica ancorada no constitucionalismo deliberativo e na crítica às desigualdades estruturais, o trabalho sustenta que a legitimidade do sistema de justiça depende da qualidade dos processos decisórios e da sua abertura à participação social. Em seguida, examinam-se experiências concretas de participação no contexto brasileiro, como audiências públicas no Supremo Tribunal Federal, ouvidorias externas das Defensorias Públicas e fóruns institucionais de diálogo, evidenciando tanto avanços quanto limitações quanto à sua capacidade de influenciar o conteúdo das decisões. Argumenta-se que a existência de mecanismos participativos não é suficiente, por si só, para promover a democratização institucional, na medida em que, frequentemente, tais espaços operam de forma periférica, sem incidir sobre o núcleo decisório. Conclui-se que a participação social deve ser compreendida não apenas como mecanismo de escuta, mas como condição de incidência efetiva sobre os processos de produção do direito, sendo elemento central para a reconstrução da legitimidade do sistema de justiça em contextos marcados por desigualdades estruturais.

---

1. Mestra em Direitos Humanos (UniRitter/RS). Defensora Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

**Palavras-chave:** Participação social; sistema de justiça; legitimidade institucional; desigualdade estrutural; democracia deliberativa.

## INTRODUÇÃO

A crescente centralidade do sistema de justiça nas democracias contemporâneas tem intensificado o debate sobre os fundamentos de sua legitimidade institucional. No Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, a ampliação do papel de instituições como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública foi acompanhada pela judicialização de conflitos sociais e pela expansão de sua influência sobre temas sensíveis à vida coletiva. Esse protagonismo, contudo, tensiona os parâmetros tradicionais de legitimidade, na medida em que instituições não eleitas passam a exercer funções com impacto direto sobre a esfera democrática.

Nesse contexto, modelos clássicos de legitimação baseados exclusivamente na legalidade, na independência e na tecnicidade mostram-se insuficientes. Ganha relevância, por outro lado, a ideia de que a legitimidade institucional depende não apenas da autoridade formal das decisões, mas da qualidade dos processos por meio dos quais elas são construídas. A abertura ao diálogo, à circulação de argumentos e à interação com outros atores institucionais e sociais passa a ser elemento central para a justificação democrática do sistema de justiça.

Essa discussão, entretanto, não pode ser dissociada das condições concretas em que essas instituições operam. Numa sociedade como a brasileira, marcada por desigualdades estruturais, o funcionamento do sistema de justiça tende a reproduzir hierarquias sociais, seja por meio de dinâmicas corporativas internas, seja pela dificuldade de incorporação de demandas provenientes de grupos historicamente marginalizados. Nesse cenário, a ausência de mecanismos efetivos de participação social contribui para o fechamento institucional e para o distanciamento entre o sistema de justiça e a sociedade que ele deve servir.

A participação social emerge, portanto, não apenas como instrumento de transparência ou consulta, mas como elemento estruturante da democratização institucional. Ao possibilitar a incorporação de experiências sociais diversas e ampliar o repertório argumentativo das decisões, ela tensiona padrões excludentes e contribui para a construção de instituições mais respon-

sivas e comprometidas com a igualdade material.

Diante disso, o presente artigo se propõe a abordar em que medida a participação social nas instituições do sistema de justiça pode ser compreendida como condição de legitimidade democrática em contextos de desigualdade estrutural. Sustenta-se que a democratização do sistema de justiça exige não apenas ajustes formais em sua organização, mas a ampliação de sua abertura à sociedade, como forma de evitar a reprodução institucional de desigualdades e de fortalecer sua legitimidade.

## 1. SISTEMA DE JUSTIÇA E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

O papel que o sistema de justiça tem exercido nas democracias contemporâneas impõe a necessidade de reavaliar os fundamentos de sua legitimidade institucional. Exemplifico minha afirmação de que os tribunais e demais instituições jurídicas de fato decidem sobre questões centrais da vida política e social: agem no controle de políticas de segurança pública, na regulação do debate democrático e na intervenção em situações de violação estrutural de direitos, como nos casos da ADPF 635, em que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu limites à realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro (BRASIL, STF, ADPF 635, 2020); do inquérito das chamadas “fake news”, no qual a Corte passou a atuar diretamente sobre os contornos da liberdade de expressão e da proteção institucional da democracia (BRASIL, STF, Inq. 4781, 2019); e da ADPF 347, em que se reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, com a imposição de medidas estruturais aos demais Poderes (BRASIL, STF, ADPF 347, 2015).

A legitimidade dessas decisões não pode ser aferida apenas a partir de critérios formais, como legalidade ou competência institucional. Torna-se necessário examinar os processos por meio dos quais essas decisões são produzidas e justificadas.

Nesse sentido, correntes contemporâneas do constitucionalismo, especialmente aquelas vinculadas à democracia deliberativa e às teorias do diálogo institucional, têm questionado modelos de legitimidade baseados exclusivamente na autoridade decisória final (HABERMAS, 1997; NINO, 1996; MENDES, 2008). A ideia de que instituições judiciais seriam legítimas por deterem a “última palavra” sobre o significado dos direitos fundamentais

tem sido progressivamente substituída por abordagens que enfatizam a dimensão deliberativa da democracia. Nessa perspectiva, a legitimidade institucional não decorre da posição hierárquica ocupada por determinado órgão, mas da sua inserção em processos de deliberação que envolvem diferentes instituições e, potencialmente, a própria sociedade (MENDES, 2008).

Ao analisar a relação entre controle de constitucionalidade e democracia, Mendes sustenta que “a última palavra, na democracia, não existe”, sendo mais adequado compreender a separação de poderes como um arranjo dinâmico de interação entre instituições (MENDES, 2008). A legitimidade do sistema de justiça, nesse contexto, está associada à capacidade de contribuir para a qualidade argumentativa das decisões públicas, por meio de uma interlocução institucional que permita o refinamento progressivo das respostas sobre direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de deslocar o foco da autoridade para o processo, e da decisão final para a deliberação contínua.

Essa mudança de perspectiva implica reconhecer que instituições não eleitas, como tribunais, Ministério Público e Defensoria Pública, não podem fundamentar sua legitimidade exclusivamente em critérios tradicionais de representação política. Em vez disso, sua autoridade depende da capacidade de produzir decisões justificadas em termos públicos, abertas à contestação e inseridas em um ambiente de diálogo institucional. A legitimidade, nesse sentido, passa a ser concebida como um atributo relacional, construído a partir da interação entre diferentes atores e não como uma qualidade intrínseca de determinada instituição.

Entretanto, a adoção de uma perspectiva deliberativa da legitimidade não elimina os problemas associados ao funcionamento concreto do sistema de justiça. Ao contrário, ela os torna ainda mais visíveis. Isso porque a qualidade da deliberação depende das condições institucionais e sociais em que ela ocorre. Em contextos marcados por desigualdades estruturais, a capacidade de participação nos processos deliberativos é distribuída de forma desigual, o que compromete a própria ideia de uma deliberação democrática inclusiva.

Nesse ponto, ganha relevância a crítica de que o sistema de justiça pode operar como espaço de reprodução de desigualdades. Ao investigar as dinâmicas institucionais do sistema de justiça paulista, Zaffalon identifica a existência de uma “espiral elitista” caracterizada pela combinação entre interesses corporativos e disputas políticas internas, que tende a afastar essas instituições das demandas sociais e a comprometer seu potencial democratizante (ZAFFALON, 2017). Tal diagnóstico evidencia que a legitimidade

institucional não pode ser presumida a partir do desenho formal das instituições, devendo ser analisada à luz de seu funcionamento concreto.

A crítica estrutural ao sistema de justiça é aprofundada quando se consideram as dimensões raciais e discriminatórias de sua atuação. A literatura crítica tem demonstrado que o direito e as instituições jurídicas não operam em um vazio social, mas estão inseridos em contextos historicamente marcados por desigualdades raciais. Nesse sentido, o sistema de justiça pode contribuir para a manutenção dessas desigualdades ao reproduzir padrões seletivos de atuação e ao invisibilizar experiências de grupos marginalizados (PIRES; FLAUZINA, 2020). A ausência de mecanismos que permitam a incorporação dessas experiências nos processos decisórios limita a capacidade das instituições de responder adequadamente às demandas por igualdade.

De modo convergente, a perspectiva do direito antidiscriminatório enfatiza que a atuação das instituições jurídicas deve ser orientada pelo reconhecimento das desigualdades estruturais e pela promoção da igualdade material. Isso implica não apenas a aplicação formal de normas, mas a construção de práticas institucionais capazes de identificar e enfrentar padrões de discriminação (VAZ, 2022). Nesse contexto, a legitimidade do sistema de justiça está diretamente relacionada à sua capacidade de responder a essas desigualdades de forma efetiva.

Diante desse quadro, torna-se possível afirmar que a legitimidade democrática do sistema de justiça não pode ser compreendida de forma dissociada das condições sociais em que ele atua. A perspectiva deliberativa oferece um importante critério normativo, ao enfatizar a importância do diálogo e da justificação pública. No entanto, sua concretização depende da existência de mecanismos institucionais que ampliem a participação social e reduzam assimetrias estruturais. Sem esses elementos, há o risco de que a deliberação se torne um processo formalmente aberto, mas materialmente excludente.

## **2. LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL E DÉFICIT DEMOCRÁTICO NO SISTEMA DE JUSTIÇA**

A constatação de que o sistema de justiça opera em contextos marcados por desigualdades estruturais impõe um deslocamento analítico: não basta descrever os efeitos dessas desigualdades, é necessário interrogar os fundamentos de legitimidade das instituições responsáveis por sua reprodução ou

enfrentamento. Em outras palavras, a questão que se coloca não é apenas o que o sistema de justiça faz, mas sob quais condições suas decisões podem ser consideradas legítimas em uma ordem democrática.

A teoria constitucional contemporânea tem progressivamente abandonado concepções estritamente formais de legitimidade, baseadas na legalidade e na autoridade institucional, para incorporar dimensões substantivas relacionadas à deliberação, à inclusão e à justificabilidade pública das decisões (MENDES, 2013; GARGARELLA, 2022). Nesse contexto, a legitimidade das instituições jurídicas passa a depender não apenas da conformidade com o direito positivo, mas da qualidade dos processos decisórios que produzem esse direito e das condições de participação daqueles que serão por ele afetados.

É nesse horizonte que se insere a contribuição de Conrado Hübner Mendes, para quem a legitimidade das decisões judiciais está intrinsecamente vinculada à sua capacidade de se sustentar em processos deliberativos abertos e inclusivos. O autor argumenta que, especialmente em casos que envolvem desacordos morais razoáveis, a autoridade do Judiciário não pode derivar exclusivamente de sua posição institucional, mas deve ser construída a partir da força dos argumentos apresentados e da possibilidade de contestação pública (MENDES, 2008).

Essa perspectiva permite compreender o déficit democrático do sistema de justiça não apenas como um problema de representatividade, mas como uma limitação estrutural de seus mecanismos de produção decisória. A ausência de espaços efetivos de escuta e participação social compromete a qualidade deliberativa das decisões judiciais, tornando-as menos responsivas às experiências concretas da população e mais suscetíveis à reprodução de visões de mundo restritas aos grupos que tradicionalmente ocupam essas instituições.

No contexto brasileiro, esse déficit assume contornos particularmente agudos. A combinação entre forte protagonismo judicial e baixa abertura institucional à participação social produz um modelo decisório caracterizado pela concentração de poder e pela fragilidade dos mecanismos de controle democrático. Como resultado, decisões que incidem sobre questões centrais da vida política e social são frequentemente tomadas sem a incorporação adequada de perspectivas plurais, especialmente aquelas provenientes de grupos historicamente marginalizados.

A crítica à legitimidade do sistema de justiça, portanto, não se dirige à sua existência ou à sua função em uma ordem constitucional, mas às condições

sob as quais essa função é exercida. Tal preocupação não se limita ao Poder Judiciário, mas se estende também a instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública, que, ao atuarem na defesa de interesses coletivos ou na representação de grupos, frequentemente produzem intervenções com relevante impacto social sem que tenham necessariamente estabelecido processos efetivos de escuta e diálogo com os sujeitos diretamente afetados. Nesse contexto, a centralidade do sistema de justiça nas democracias contemporâneas torna ainda mais urgente a construção de parâmetros normativos que vinculem sua atuação a processos deliberativos mais robustos e inclusivos.

Nesse sentido, a ausência de participação social não deve ser compreendida como uma lacuna periférica, mas como um elemento estruturante da crise de legitimidade institucional. A exclusão de determinados grupos dos processos de formação da decisão jurídica não apenas compromete a qualidade dessas decisões, mas reforça dinâmicas históricas de desigualdade e subordinação.

Diante disso, a democratização do sistema de justiça exige a incorporação de mecanismos que ampliem sua abertura à sociedade, permitindo que diferentes experiências, saberes e demandas possam influenciar de maneira significativa a produção do direito. É a partir dessa chave que a participação social deixa de ser um elemento acessório e passa a ser compreendida como condição de possibilidade da legitimidade institucional.

### **3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA DE JUSTIÇA: PRÁTICAS INSTITUCIONAIS E LIMITES CONCRETOS**

A discussão sobre participação social no sistema de justiça ganha densidade quando deslocada do plano abstrato para a observação de experiências institucionais concretas. No Brasil, ainda que de forma desigual e muitas vezes tensionada, é possível identificar a existência de mecanismos que buscam ampliar a interlocução entre instituições jurídicas e sociedade civil.

Entre esses mecanismos, destacam-se as audiências públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal em casos de alta complexidade social, como nas discussões sobre políticas de ação afirmativa e saúde pública, nas quais são ouvidos especialistas, representantes institucionais e membros da sociedade civil com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão da Corte (STF, 2010; 2014). Embora representem uma abertura relevante do processo de-

cisório, essas audiências frequentemente operam sob forte controle institucional, com definição prévia dos participantes e limitada capacidade de incidência direta sobre o resultado final das decisões. A participação, nesse contexto, tende a se aproximar mais de um modelo consultivo do que propriamente deliberativo.

No âmbito do Ministério Público, também se observam mecanismos institucionais voltados à participação social, como a realização de audiências públicas, a atuação das ouvidorias internas, exercidas por membros da carreira, e a celebração de termos de ajustamento de conduta que, em alguma medida, envolvem a interlocução com atores sociais. Tais instrumentos, contudo, tendem a operar sob uma lógica predominantemente institucional e consultiva, na qual a escuta da sociedade não se traduz, necessariamente, em influência efetiva sobre os processos decisórios. Essa configuração revela uma tensão própria da atuação do Ministério Público: ao mesmo tempo em que exerce funções de representação de interesses coletivos e difusos, nem sempre dispõe de mecanismos estruturados de diálogo com os grupos em nome dos quais atua, o que coloca em questão os fundamentos democráticos de sua legitimidade institucional.

Já no âmbito das Defensorias Públicas, a institucionalização das ouvidorias externas constitui uma das experiências mais significativas de participação social no sistema de justiça brasileiro. Compostas por representantes da sociedade civil, essas instâncias tensionam a lógica tradicional de funcionamento das instituições ao introduzirem canais permanentes de escuta de demandas coletivas, especialmente de grupos em situação de vulnerabilidade. Ainda assim, sua efetividade depende diretamente do grau de abertura institucional para incorporar essas demandas na formulação de estratégias e políticas institucionais.

Análises sobre o desenho institucional da Defensoria Pública têm destacado que a institucionalização desses mecanismos participativos não constitui um elemento meramente acessório, mas integra o próprio desenho democrático da instituição. Ao contrário de outros órgãos do sistema de justiça, cuja atuação se estrutura predominantemente a partir de dinâmicas internas, a Defensoria Pública incorpora, em seu modelo institucional, formas de interlocução com a sociedade civil que buscam aproximar a atuação jurídica das demandas concretas de grupos vulnerabilizados, como se observa na criação de ouvidorias externas e conselhos participativos (SILVA, 2024).

Outras experiências, como conselhos comunitários, comitês interinstitucionais e fóruns de acompanhamento de políticas públicas judicializadas, também revelam tentativas de construção de espaços participativos. Em temas como o sistema prisional e a execução de políticas sociais, esses arranjos permitem a circulação de informações e a visibilização de violações que, de outro modo, permaneceriam restritas ao interior das instituições. No entanto, a assimetria de poder entre atores institucionais e participantes da sociedade civil frequentemente limita o potencial transformador desses espaços.

A partir dessa perspectiva, a participação social pode ser compreendida a partir de duas dimensões distintas, ainda que interdependentes. A primeira diz respeito à ampliação de canais institucionais de escuta e diálogo, como audiências públicas, ouvidorias externas, conselhos e fóruns participativos. A segunda, mais profunda, refere-se à capacidade dessas instituições de transformar suas práticas decisórias a partir das contribuições recebidas, incorporando efetivamente a pluralidade de experiências e saberes na produção do direito.

É justamente nessa segunda dimensão que se concentram os principais limites das experiências brasileiras. A existência de espaços participativos não tem sido suficiente, por si só, para alterar padrões decisórios consolidados, especialmente quando estes se articulam com dinâmicas estruturais de desigualdade. Como indicam as análises de Livia Sant’Anna Vaz, o racismo institucional não se manifesta apenas na ausência de participação, mas também na forma como determinadas vozes são desconsideradas ou deslegitimadas mesmo quando formalmente incluídas (VAZ, 2022).

Essa tensão também aparece quando se observa a dificuldade de incorporação de experiências oriundas de movimentos sociais e organizações de base nos processos decisórios do sistema de justiça. Ainda que esses atores sejam frequentemente convidados a participar de espaços institucionais, sua contribuição tende a ser filtrada por categorias jurídicas previamente estabelecidas, o que reduz a potência transformadora de suas intervenções.

O debate realizado no seminário “Participação Social nas Instituições do Sistema de Justiça: Utopia ou Necessidade?” evidencia esse cenário. As intervenções destacaram, de um lado, a importância de fortalecer canais institucionais de participação e, de outro, a insuficiência desses mecanismos quando não acompanhados de uma disposição efetiva das instituições para rever suas práticas. A presença de representantes de movimentos sociais, academia e sistema de justiça no mesmo espaço revelou tanto a possibilidade de

diálogo quanto os limites impostos por estruturas institucionais ainda pouco permeáveis (BRASIL DE FATO, 2025).

A crítica desenvolvida por Thula Pires reforça esse diagnóstico ao evidenciar que a exclusão de determinados grupos dos processos de produção do direito não é contingente, mas estruturante. Nesse cenário, a abertura de espaços participativos pode conviver com a manutenção de padrões decisórios que seguem operando a partir de referenciais restritos, incapazes de apreender a complexidade das experiências sociais que se pretende incorporar (PIRES; FLAUZINA, 2020).

Diante disso, o problema central deixa de ser a inexistência de mecanismos de participação e passa a residir na sua baixa capacidade de incidir sobre o núcleo decisório das instituições. A participação que não altera decisões corre o risco de funcionar como elemento de legitimação simbólica, reforçando a aparência de abertura sem modificar, de fato, as estruturas de poder existentes.

A consolidação de práticas participativas com potencial transformador exige, portanto, mais do que a criação de espaços formais. Pressupõe a revisão de critérios de relevância, a redistribuição de poder decisório e o reconhecimento de saberes que tradicionalmente permanecem à margem do direito. É nesse deslocamento — do acesso à influência — que a participação social pode contribuir de maneira efetiva para a democratização do sistema de justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso desenvolvido ao longo do artigo permite sustentar que a centralidade assumida pelo sistema de justiça nas democracias contemporâneas torna insuficiente qualquer concepção de legitimidade fundada exclusivamente na legalidade formal ou na autoridade institucional. Quando decisões jurídicas passam a incidir diretamente sobre questões estruturais da vida social e política, torna-se inevitável questionar as condições concretas sob as quais essas decisões são produzidas.

No contexto brasileiro, essas condições são atravessadas por desigualdades estruturais que limitam tanto o funcionamento das instituições quanto a capacidade de determinados grupos de incidir sobre seus processos decisórios. A análise realizada evidencia que, mesmo quando orientado por referenciais deliberativos, o sistema de justiça tende a operar a partir de dinâ-

micas de fechamento institucional, com baixa permeabilidade a experiências e demandas provenientes de setores historicamente marginalizados.

A incorporação da participação social ao debate sobre legitimidade institucional permite deslocar esse problema para o plano das práticas. As experiências analisadas — como audiências públicas, ouvidorias externas e fóruns participativos — indicam a existência de mecanismos que ampliam a interlocução entre sistema de justiça e sociedade civil. No entanto, também revelam limites importantes quanto à sua capacidade de influenciar efetivamente o conteúdo das decisões institucionais.

Esse descompasso evidencia que a ampliação de espaços de participação, por si só, não é suficiente para alterar padrões decisórios consolidados. Quando a participação não alcança o núcleo de produção das decisões, ela tende a operar como instrumento de legitimação simbólica, sem produzir transformações relevantes nas estruturas institucionais. A desigualdade, nesse cenário, não é superada, mas reconfigurada sob novas formas.

A democratização do sistema de justiça exige, portanto, um deslocamento mais profundo: da abertura formal à incidência efetiva. Isso implica não apenas garantir a presença de diferentes vozes, mas criar condições para que essas vozes influenciem, de maneira concreta, os critérios, prioridades e resultados das decisões institucionais.

A participação social, nesse contexto, deixa de ser um elemento acessório e passa a operar como parâmetro de avaliação da legitimidade institucional. Sua efetividade depende da capacidade de tensionar estruturas de poder consolidadas e de ampliar o reconhecimento de experiências e saberes historicamente marginalizados.

Diante disso, a questão não se resume a afirmar a necessidade da participação, mas a definir sob quais condições ela pode produzir efeitos reais no funcionamento do sistema de justiça. É nesse ponto que se coloca o principal desafio democrático: transformar mecanismos de escuta em instrumentos de influência, e espaços de presença em arenas efetivas de decisão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 347. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09 set. 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 635. Rel. Min. Edson Fachin, 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Inquérito 4781. Rel. Min. Alexandre de Moraes, 2019.

BRASIL DE FATO. **Seminário debate participação social como caminho para fortalecer a democracia no sistema de justiça**. Porto Alegre, 23 abr. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/04/23/seminario-debate-participacao-social-como-caminho-para-fortalecer-a-democracia-no-sistema-de-justica/>. Acesso em: 25 mar. 2026.

GARGARELLA, Roberto. **The law as a conversation among equals**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional courts and deliberative democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NINO, Carlos Santiago. **The Constitution of Deliberative Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1996.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v.11, n. 2, p. 1211–1237, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/50270/33896>. Acesso em: 17 mar. 2026

SILVA, Rodrigo de Medeiros. **A Defensoria Pública, a democratização e o necessário permanente processo de avanço democrático no sistema de justiça**. Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 21–36, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/article/view/196/79> Acesso em: 31 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF realiza audiência pública sobre adoção de critérios raciais para a reserva de vagas no ensino**

**superior.** Brasília, 26 fev. 2010. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-publica-sobre-adocao-de-criterios-raciais-para-a-reserva-de-vagas-no-ensino-superior/>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF realiza na segunda-feira (26) audiência pública sobre internações no SUS.** Brasília, 23 maio 2014. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-na-segunda-feira-26-audiencia-publica-sobre-internacoes-no-sus/>. Acesso em: 17 mar. 2026.

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas raciais.** São Paulo: Jandaíra, 2022.

ZAFFALON, Luciana Leme Cardoso. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional.** 2017. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/9b68f413-4c0c-4ac9-a8af-b-282d7d5e111/content>. Acesso em: 25 fev. 2026

# Galeria de fotos do Seminário

# Galeria de fotos do Seminário

## PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO

### **Dia 24/04 - QUINTA-FEIRA: TEMA I - PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

17H - Mesa de abertura: Saudação das autoridades presentes;

17h20 - Lançamento do E-Book “PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA”, Volume 1;

18h - Mesa: Participação Social nas instituições do sistema de justiça: Utopia ou Necessidade?

19h30 - Mesa: Orçamento Participativo - instrumento válido para as instituições do sistema de justiça.

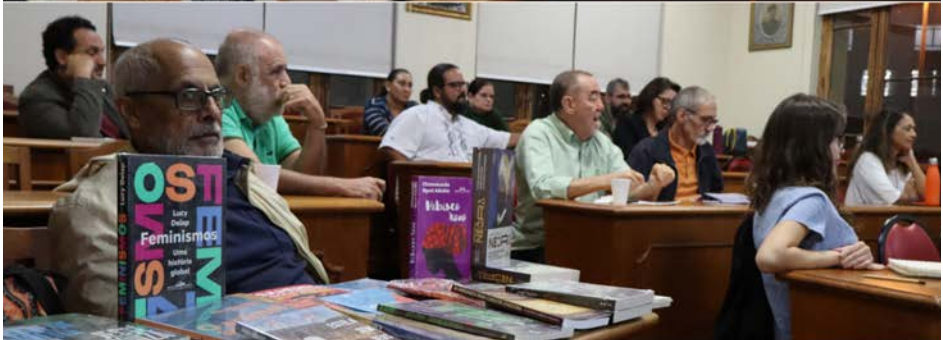
### **Dia 25/04 - SEXTA-FEIRA: TEMA 2 - APRIMORAMENTO DEMOCRÁTICO**

10h - Entre as funções institucionais e a independência funcional: qual o lugar da sociedade no aperfeiçoamento das atuações judiciais e extrajudiciais.

14h - Acesso à justiça como política pública e a exigibilidade de conselhos de usuários.

16h - Falta de interdisciplinariedade, corporativismo e a neoliberalização nas carreiras jurídicas: o desafio para as instituições cumprirem o seu papel.

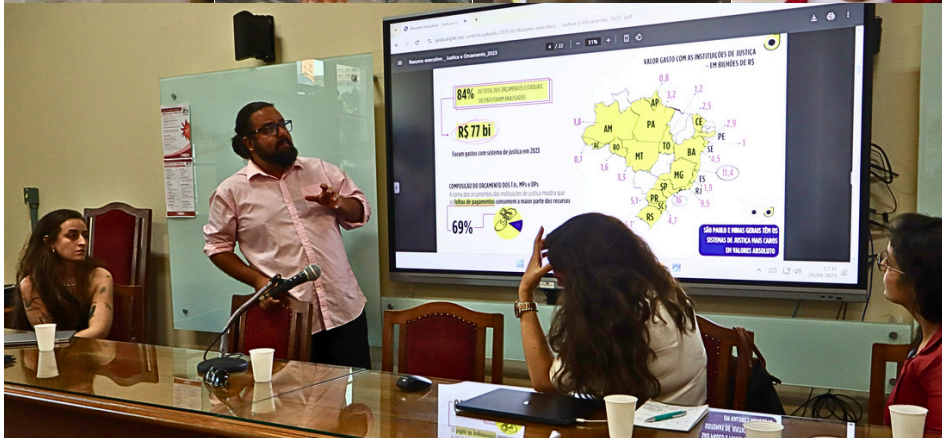












PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:  
JONATHAN HIRANO

Este E-book foi diagramado entre os meses de abril e maio de  
2026, com tipos Garamond no corpo do texto e título.

PARTICIPAÇÃO  
RESPEITO  
DIVERSIDADE  
POPULAR  
EMPODERAMENTO  
INCLUSÃO  
DIÁLOGO  
DIREITOS ANCESTRALIDADE  
REPRESENTATIVIDADE  
EDUCAÇÃO  
MORADIA  
LEIS  
HABITAÇÃO  
FORMAS  
NORMAS



DIGNIDADE  
JUSTIÇA  
DIREITOS HUMANOS  
STF  
SOCIEDADE  
LGBTQIAP+  
EMANCIPAÇÃO  
REVISÃO  
INDÍGENAS  
LEGISLATIVO  
MULHERES  
MEIO AMBIENTE  
ACOLHIMENTO  
DEMOCRACIA  
TRABALHO  
COMUNIDADES  
EXECUTIVO  
CORTES  
QUILOMBOLAS