

**PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

LAURENCE TODESCHI COSTA PETTERS SARDAGNA

A PERMEABILIDADE DA CIDADANIA ATIVA NO PODER JUDICIÁRIO

**CURITIBA
2022**

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

LAURENCE TODESCHI COSTA PETTERS SARDAGNA

A PERMEABILIDADE DA CIDADANIA ATIVA NO PODER JUDICIÁRIO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de concentração: Direito Socioambiental e Sustentabilidade, da Escola de Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Maria Barbosa.

CURITIBA
2022

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Pamela Travassos de Freitas – CRB 9/1960

S244p 2022	Sardagna, Laurence Todeschi Costa Petters A permeabilidade da cidadania ativa no poder judiciário / Laurence Todeschi Costa Petters Sardagna ; orientadora: Cláudia Maria Barbosa.– 2022. 161 f. : il. ; 30 cm Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022 Bibliografia: f. 146-159 1. Poder judiciário. 2. Cidadania. 3. Democracia. 4. Poder judiciário e questões políticas. 5. Poder judiciário - Participação do cidadão. I. Barbosa, Cláudia Maria. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título. Doris 4. ed. – 341.256
---------------	--

LAURENCE TODESCHI COSTA PETTERS SARDAGNA

A PERMEABILIDADE DA CIDADANIA ATIVA NO PODER JUDICIÁRIO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, na área de concentração de Direito Socioambiental e Sustentabilidade, da Escola de Direito e na linha de pesquisa em Justiça, Democracia e Direitos Humanos, da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Cláudia Maria Barbosa

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) – Orientadora

Prof.^a Dr.^a Cinthia Obladen de Almendra Freitas

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto

Universidade Federal de Goiás (UFG)

Curitiba, 23 de março de 2022.

AGRADECIMENTOS

“É didático, mas não é elegante”.

Essas foram as sábias palavras da minha orientadora, Professora Doutora Cláudia Maria Barbosa, quando fez a devolutiva parcial do texto da minha dissertação em 1.º de dezembro de 2021. Não sabia ela, mas eram as mais esperadas palavras que eu desejava ouvir.

Muito embora a regra de sintaxe indique que as orações coordenadas adversativas tenham sua ênfase na segunda seção, eu acolhi essas palavras com total subversão à regra da língua portuguesa com a ênfase na primeira oração - e as tomei como o maior elogio que poderia receber.

Assim, registro meu primeiro agradecimento à Professora Cláudia!

Eureka! Então é didático...

A pretensão desta minha singela contribuição com a ciência jurídica muito mais se alinha com uma contribuição acessível à sociedade e comprometida com a qualidade substancial que com erudição linguística num espaço onde ela já existe, o que pode ser um impeditivo para a disseminação do saber jurídico justamente a quem mais precisa de seu poder. Em outras palavras, a pretensão sempre foi apresentar uma obra substancialmente democrática.

“Democrática” não no sentido de técnica de decisão. Mas, sim, na medida em que se buscou i) retirar empecilhos estilísticos ou formais desnecessários para sua compreensão; ii) bem municiar e contextualizar os temas sem supor conhecimentos prévios do leitor, e iii) criar estruturas de texto e de argumentação o mais acessível e simples que possam ser, porque a finalidade é a de que as contribuições apresentadas sejam aptas a serem debatidas por todos os públicos sem perder o compromisso científico e social com o tema.

Como já adiantado, esse não é o mais elegante, e se acrescenta que tampouco é o mais completo, nem se tem a arrogância de que seja o melhor ou o definitivo trabalho sobre o tema da cidadania ativa e cidadania ativa no Poder Judiciário. É, no entanto, um esforçado compêndio de literatura nacional e estrangeira e, igualmente, um esforçado arranjo argumentativo feito com o intuito de refletir, dentro dos preceitos republicanos e democráticos de direito, sobre a importância da participação do povo como o legítimo soberano nos Poderes do Estado. E isso inclui o Poder Judiciário, seja em sua capacidade de jurisdição, seja em sua capacidade de política judiciária.

Esclarecida minha intenção, continuo meus agradecimentos.

Com autêntica e infinita gratidão, o primeiro agradecimento é dirigido, concomitantemente, à minha família original e à de escolha, ou seja, ao meu pai, à mãe e aos meus irmãos, Élcio, Cleusa, Phe e Tetê, bem como ao meu marido, Denilson Beal, que sempre foram meus anjos-da-guarda e meus maiores incentivadores. Não foram poucas as vezes em que duvidei de minha capacidade para produzir algo bom e útil, mas todas as vezes pude contar com o apoio deles. Obrigada pelos vários cafés com bolo, papos-cabeça, almoços de domingos, seriados, piadas instantâneas e pelas risadas espontâneas. Todos esses momentos foram importantes para enfrentar os momentos de pressão, de vácuo criativo e de dúvida.

Acrescento um agradecimento muito especial ao meu marido, que lidou diariamente com minhas inquietações, com os altos e baixos desta jornada. Desde o começo estive presente me ajudando a escrever o projeto, aliou seus conhecimentos práticos de doutoramento com seu jeito assertivo-divertido para me lembrar como a escrita jurídica laboral nem sempre satisfaz os padrões acadêmicos. E estive igualmente presente emocionalmente sempre atento, paciente e amoroso ao meu lado em todos os momentos - desde janeiro de 2011. Muito, muito, obrigada!

Cabem muitos agradecimentos, pelas mais diversas razões, mas faço um registro mais sucinto. Agradeço à Bernadete Dobignies, Mayara Wal, Mayara Navarro e Thais Mocelin pelo constante apoio emocional, por acolherem meus dilemas internos e externos com tanto carinho, pelos infindáveis papos psicológicos e holísticos. Registro minha gratidão pelos ensinamentos e contribuições durante o mestrado à Yuri Dutra, ao Ygor Mendonça e ao Lucas Troyan. Agradeço, igualmente, Victor Cruz e Silva e Cibele di Biasi por compartilhar suas experiências de vida como acadêmicos profissionais, pelas tardes de jogos de tabuleiro e tortas de Carambeí. Agradeço, ainda, Dalton José Borba e Eduardo Seino Wiviurka por serem inspirações de empatia e sapiência jurídica e filosófica desde a graduação iniciada em 2007; bem como a Tiago Farah pelos cafés com papos constitucionais desde 2012. Todos vocês contribuíram para esse ensaio e foram anjos-da-guarda a seus próprios modos. Gratidão!

Retomo o começo e reforço os agradecimentos à professora Cláudia, pontual e paulatinamente foi firmando estacas metodológicas e acrescentando fundações teóricas na dissertação que se apresenta. O processo não foi fácil. Houve distância e pandemia, falta de boas fontes sobre cidadania ativa, houve dúvidas e silêncios, mas

também houve ideias, soluções, colaborações e superações. E o registro de tudo isso aqui se apresenta. Assim, muito obrigada por dar estrutura e retoques a esse trabalho!

Por fim, agradeço a Deus por todas as pessoas e experiências de minha vida que se uniram para gerar a ideia e a argumentação desse ensaio, bem como por conseguir concluir com alegria no coração essa dissertação.

Muito obrigada, vida!

RESUMO

Em tempos de decadência democrática, o reavivamento democrático perpassa tanto a reforma das instituições representativas quanto a ampliação da participação popular. Contudo, as participações pautadas no modelo representativo não se mostram suficientes para mudar esse cenário. Eventualmente, a literatura científica se vale da locução “cidadania ativa” como um modo diverso de cidadania. Todavia, nota-se que a literatura é escassa, e seu conceito ainda está longe de oferecer algum consenso. Ademais, observou-se que dentre as áreas dispostas a analisar o tema “cidadania”, as ciências jurídicas não têm tido protagonismo, o que fortalece a necessidade deste estudo, focado no Poder Judiciário, o qual não é intuitivamente correlacionado como espaço de democracia ou de cidadania. A hipótese central é que de a prática da cidadania ativa é escassa no Poder Judiciário, mas, quando ocorre, se faz mais presente na competência judicante. Por meio do estudo dedutivo e da análise exploratória, investiga-se de que modo o Poder Judiciário está permeável a participações tidas como representativas da cidadania ativa. O procedimento utilizado é primariamente bibliográfico, acompanhado de análise documental. Como marcos teóricos são estabelecidos os conceitos antigos e liberais de cidadania, com maior contribuição do clássico Thomas Marshall, bem como de autores como Benevides, Costa, Ianni, Arnstein, Jochum *et al* e Hoskins *et al*. Como significados constantes, essenciais e relevantes foram identificados a participação direta e a capacidade de influenciar a decisão pública. Para a definição do recorte de casos a serem submetidos aos conceitos encontrados foram selecionados quatro espaços comumente destacados na literatura jurídica como representativos de cidadania que contemplassem as funções de política judiciária e de jurisdição desempenhadas pelo Poder Judiciário. São eles: o Tribunal do Juri, a autocomposição, o *amicus curiae* e as composições do Conselho Nacional de Justiça. Da aplicação dos conceitos pesquisados e do formulado, observou-se que a permeabilidade do Poder Judiciário à cidadania ativa nos espaços do recorte ocorreu em graus diversos. Houve maior suscetibilidade à participação cidadã ativa no Tribunal do Júri e na autocomposição em abstrato e, de outro lado, menor suscetibilidade nas composições do CNJ, no *amicus curiae* e na autocomposição em concreto. Esse panorama permite constatar que a abertura à participação cidadã no Poder Judiciário brasileiro merece aprimoramento em termos de exercício da cidadania ativa.

Palavras-chave: Poder Judiciário; democracia; cidadania ativa; participação cidadã; política judiciária.

ABSTRACT

In times of democratic decay, democratic revival permeates both the reform of representative institutions and the expansion of popular participation. However, the participation based on the representative model are not enough to change this scenario. Eventually, the scientific literature uses the phrase “active citizenship” as a different form of citizenship. However, it is noted that the literature is scarce, and its concept is still far from offering any consensus. Furthermore, it was observed that among the areas willing to analyze the theme “citizenship”, the legal sciences have not had a leading role, which strengthens the need for this study, focused on the Judiciary, which is not intuitively correlated as a space for democracy or citizenship. The central hypothesis is that the practice of active citizenship is scarce in the Judiciary, but, when it occurs, it is more present in the judicial competence. Through deductive study and exploratory analysis, it investigates how the Judiciary is permeable to participations considered representative of active citizenship. The procedure used is primarily bibliographic, accompanied by documentary analysis. Thus, the Greek and liberal concepts of citizenship are theoretical frameworks, with greater contribution from Thomas Marshall, as well as authors Benevides, Costa, Ianni, Arnstein, Jochum *et al* and Hoskins *et al*. As constant, essential and relevant meanings, direct participation and the ability to influence public decision were identified. For the definition of cases to be submitted to the concepts found, four spaces commonly highlighted in the legal literature were selected as representative of citizenship that contemplated the functions of judicial policy and jurisdiction performed by the Judiciary. Which are: the Jury Court, the self-composition, the *amicus curiae* and the compositions of the National Council of Justice. From the application of the researched and formulated concepts, it was observed that the permeability of the Judiciary to active citizenship in the spaces of the clipping occurred in different degrees. There was greater susceptibility to active citizen participation in the Jury Court and in abstract self-composition and, on the other hand, less susceptibility in NCJ compositions, in the *amicus curiae* and in concrete self-composition. This panorama shows that the opening to citizen participation in the Brazilian Judiciary deserves improvement in terms of the exercise of active citizenship.

Keywords: Judiciary; democracy; active citizenship; citizen participation; judicial policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Escada de participação de Sherry Arnstein	42
Figura 2: Categorias de cidadania ativa	47
Figura 3: Múltiplos enfoques de cidadania ativa	49
Figura 4: Autocomposição no CEJUSC de Beviláqua/CE	106
Figura 5: Número de processos com <i>amicus curiae</i> por ano no STF	123

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO DE CIDADANIA ATIVA	18
1.1 CIDADANIA	23
1.1.1 Thomas Marshall	30
1.1.2 Maria Izabel Sanches Costa e Áurea Maria Zöller Ianni	34
1.2 CIDADANIA ATIVA	37
1.2.1 Maria Victória Benevides	38
1.2.2 Sherry Arnstein	40
1.2.3 Bryony Hoskins <i>et al</i>	45
1.2.4 Véronique Jochum <i>et al</i>	47
1.2.5 O que faz a cidadania ser ativa?	49
2. CIDADANIA E PODER JUDICIÁRIO	54
2.1 DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	60
2.1.1 Democratização e política judiciária: o Conselho Nacional de Justiça	64
2.1.2 Democratização e acesso à Justiça	72
3. CIDADANIA ATIVA NO PODER JUDICIÁRIO	84
3.1 TRIBUNAL DO JÚRI	84
3.1.1 Júri: um método democrático polêmico	90
3.1.2 A participação cidadã no atual Tribunal do Júri	95
3.2 AUTOCOMPOSIÇÃO	98
3.2.1 A expressão de cidadania por meio da autocomposição	102
3.2.2 Desencontro entre teoria e prática	104
3.2.3 A participação popular nas práticas autocompositivas	107
3.3 <i>AMICUS CURIAE</i>	113
3.3.1 Entre a conveniência e a dúvida democrática	123
3.3.2 A participação popular no <i>amicus curiae</i>	127
3.4 COMPOSIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SUAS COMISSÕES	130
3.4.1 Entre protagonistas, coadjuvantes e figurantes	132
3.4.2 A participação cidadã no CNJ	136
CONCLUSÃO	139

REFERÊNCIAS	146
ANEXO A – ÁREAS DO CONHECIMENTO E QUANTIDADE DE PUBLICAÇÕES SOBRE CIDADANIA ENTRE 1992-2011 NA PLATAFORMA SCIELO	160
ANEXO B – QUADRO-RESUMO DA APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE CIDADANIA ATIVA AOS QUATRO ESPAÇOS SELECIONADOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PODER JUDICIÁRIO	161

INTRODUÇÃO

Existem palavras que têm um poder especial: logo que entram em jogo dominam a argumentação. De veras, é muito desafiador tentar questionar palavras tão pujantes como dignidade, paz, democracia e justiça. Junto à credibilidade argumentativa dessas palavras, destaca-se também sua pluripotência semântica ao passo que as usamos em contextos históricos e sociológicos que as sujeitam a uma infindável adaptação.

A trajetória desse trabalho parte da análise de outra palavra plurisemântica: a cidadania. Embora muito mencionada, e tantas outras vezes mal-empregada, é urgente repensá-la no atual contexto mundial de decadência democrática. Como bem afirmou Tom Gerald Daly, em sua obra *Democratic Decay: Conceptualizing an Emerging Research Field*, na qual faz uma triagem dos diversos verbetes da literatura mundial que se diagnosticam essa crise inédita da democracia liberal, existem inúmeras concausas que levam à clara constatação de que existe um grande distanciamento e, igualmente, uma grande tensão, entre o povo e o governo, muito embora ele seja teoricamente arrimado no modelo popular.

O reavivamento de democracia e a superação desses modelos quiméricos necessariamente perpassam, segundo Alessandro Amorin, pelo fortalecimento material da democracia por meio da reforma das instituições representativas e pela ampliação da participação popular

Desse modo, algumas novidades conceituais à cidadania, como atributos que dão ânimo ao pacto democrático, seriam bem-vindas. De mesmo modo, a extensão dos preceitos democráticos a todos as searas públicas, inclusive àquelas que intuitivamente são menos recordadas, como o Poder Judiciário, se fazem urgentes para o aprimoramento das instituições estatais.

E se faz oportuno o estudo de cidadania pelos juristas, pois em um estudo estatístico de Augusto Junior Clemente e Maíra Cabral Juliano (2013) sobre a produção do conhecimento sobre cidadania no Brasil, tendo como amostra 203 artigos publicados entre 1992 e 2011 dentro da plataforma acadêmica *Scielo*, aponta que as Ciências Jurídicas, paradoxal e lamentavelmente, não demonstram protagonismo no estudo do tema “cidadania”. Ao contrário, a maior parte dos estudos se deu na área da Saúde (em 49 artigos), seguindo-se as Ciências Sociais e a Educação (cada qual

com 45 artigos), enquanto Direito aparece em última posição juntamente com Demografia (com 1 artigo cada dentre 203).¹

Nesse contexto de necessária reflexão sobre cidadania dentro da seara jurídica e de decadência democrática, há que se buscas novas formas de cidadania.

Eventualmente literatura jurídica menciona a locução “cidadania ativa”. Seria essa uma possível via de tratamento à letargia democrática liberal? Contudo, o que torna a cidadania ativa diversa da cidadania? Em outras palavras: o que o adjetivo “ativa” acrescenta em significado ao substantivo “cidadania”?

Diante de tais considerações, o problema de pesquisa que se estabelece é de que modo a cidadania ativa colabora para a identificação de espaços de participação cidadã dentro do Poder Judiciário. A hipótese, a seu turno, é a que de a prática da cidadania ativa ainda é escassa no Poder Judiciário, porém, quando ocorre, se faz mais presente na competência judicante.

Por meio do estudo dedutivo e da análise exploratória, investiga-se, destarte, de que modo o Poder Judiciário está permeável a participações tidas como representativas da cidadania ativa. Quanto ao procedimento utilizado, é primariamente bibliográfico, o qual é acompanhado de análise documental.

Ao se debruçar sobre a locução “cidadania ativa”, denota-se que a literatura sobre não é aprofundada nem vasta, e eventualmente se oferece alguma definição ou se supera a noção que já se tem de cidadania.²

De tal sorte, o primeiro capítulo é dedicado a depurar os conceitos de cidadania e de cidadania ativa, a fim de encontrar o significado dado por definições autoras, bem como traços semânticos majoritários que forneçam um Norte para o que denota “atividade” à prática da cidadania.

Portanto, na parte inicial são aplicados os métodos analítico e dedutivo para encontrar significados, identificar seus núcleos semânticos e pinçar os majoritariamente mencionados para formar um conceito médio de cidadania ativa.

Como ponto de partida para definir cidadania, analisa-se a teoria clássica de Thomas Humphrey Marshall, teórico que tradicionalmente é cotejado nos estudos

¹ Disponível no Anexo A (p. 160).

² Para a eleição de autores para esse trabalho foram percorridos aproximadamente 25 artigos, sendo escolhidos os que ofertam uma definição à locução “cidadania ativa”.

sobre cidadania,³ o qual parte da noção de direitos juridicamente reconhecidos (e protegidos) e de pertencimento a um Estado-Nação.

Para complementar a perspectiva de cidadania foi selecionado o trabalho pátrio contemporaneamente desenvolvido pelas brasileiras Maria Izabel Sanches Costa e Áurea Maria Zöller Ianni, a fim de oxigenar o tema. No capítulo intitulado *O conceito de cidadania*, publicado em 2018 no livro *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea*, as autoras enfrentam a polissemia do termo nos aspectos jurídico, social e político, bem como suas interrelações.

Todavia, a perquirição do significado de cidadania não deixa de visitar sua origem grega e suas repaginações modernas. Por conseguinte, reconhecem-se como marcos teóricos desta pesquisa os conceitos antigo e liberal de cidadania.

Ressalva-se, em termos metodológicos, que o trabalho não investiga o termo cidadania do ponto de vista do Direito Eleitoral ou do Direito Internacional, no que tange às condições para ser eleitor/elegível, ou condições de aquisição ou perda de nacionalidade e cidadania.

Como fontes ao estudo ao tema “cidadania ativa” foram selecionadas quatro autoras. A primeira é Maria Victória Benevides, referência nacional sobre o tema, que descreve o termo em duas obras: *Cidadania Ativa* (1998) e *Cidadania ativa e democracia no Brasil* (2016). Ela define cidadania ativa como expressão da soberania popular que confere criação e participação nas fontes do poder, bem como práticas avessas à cidadania passiva que ampliam espaços de participação.

Na segunda obra selecionada, Sherry Arnstein avalia graus entre a cidadania passiva, responsiva e ativa. Embora não se use explicita e linearmente a locução “cidadania ativa”, o trabalho encontra ressonância com o sentido dado por Maria Victoria Benevides em sua primeira obra. Em seu artigo, a autora defende cidadania como empoderamento social e participação efetiva.

A seleção das obras *Measuring Active Citizenship in Europe* de Bryony Hoskins *et al* (2006) e *Civil Renewal and Active Citizenship* de Véronique Jochum *et al* (2005) ocorre pela qualidade dos trabalhos e pela apresentação de uma definição explicita à locução. Os trabalhos, criados por pedido da União Europeia e do Reino

³ De acordo com o estudo estatístico de Augusto Junior Clemente e Maíra Cabral Juliano sobre a produção do conhecimento sobre cidadania no Brasil, o qual abordou 203 artigos publicados no período de 1992 até 2011 dentro da plataforma acadêmica *Scielo*, Marshall é o teórico mais citado, junto com o historiador brasileiro José Murilo de Carvalho e o filósofo Jürgen Habermas. *In*: Revista Tomo, 2013.

Unido, inovam em semânticas ao termo e têm sintonia com o paradigma de participação efetiva das as autoras anteriormente selecionadas.

Portanto, conforme as fontes selecionadas, foi possível averiguar que a cidadania ativa possui os seguintes núcleos semânticos: a) participação criativa e transformadora apta a negociar com ou a controlar o poder; b) participação que cria direitos; c) participação que desbrava mais espaços de participação popular; d) participação efetiva com capacidade de influenciar ou controlar o poder no trato com o governo; e) empoderamento social; f) participação na esfera política ou social que respeite os valores sociais, a ética, os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito; g) participação dos indivíduos nas decisões públicas, bem como atuações diretas em prol da coletividade ou atuações individuais em condição de agente.

Destarte, dentro dessa miríade de significados autênticos ao termo, dois núcleos semânticos se destacaram. Em todos os trabalhos há a menção à participação popular direta e na maioria das obras a capacidade de influenciar uma decisão pública. Assim, esses foram os elementos acidentais constante, essenciais e relevantes, identificados que dão um parâmetro para cidadania ativa.

Na sequência, já delineados os traços distintivos de atividade ao conceito de cidadania, passa-se à segunda etapa desta dissertação que tem foco no Poder Judiciário, na perspectiva dita de aprofundamento da democracia em todas as intuições estatais.

Desse modo, mais uma vez sob o mote qualitativo, o segundo capítulo é elaborado por meio dos métodos de revisão de literatura e de descrição de conteúdo, no qual se apresenta a configuração doutrinária de que o Poder Judiciário é um *locus* de cidadania. Nesse sentido, uma vasta literatura argumenta pelo aumento da democracia no Poder Judiciário em sua competência de política judiciária por meio do Conselho Nacional de Justiça e na sua competência judicial pela ampliação do acesso à justiça por meio de alterações legislativas, das quais se destaca a Lei dos Juizados Cíveis e Criminais de 1999.

A escolha desse *locus* de estudo se justifica na medida que não é intuitivo dentro do padrão de democracia liberal embasada no voto de representantes aos Poderes Legislativo e Executivo cogitar que há espaço para a cidadania no Poder Judiciário. Contudo, como se verá, há sim - mesmo que seus membros não sejam selecionados pelo idêntico método aplicado aos demais Poderes.

Também se justifica dado que muitas vezes erroneamente não se percebe que o Poder Judiciário – para além de mera função de aplicação da lei - é um Poder político que igualmente emana da vontade do povo, assim como o Executivo e o Legislativo. Sendo assim, deve respeitar e se orientar conforme a origem do Poder, que é a soberania popular, e reforçar sua legitimidade formal-constitucional por meio da legitimidade substancial advinda da participação popular em suas atividades.

No terceiro capítulo - que permanece sob o método qualitativo -, aplicam-se os métodos descritivo e analítico para avaliar a permeabilidade dos conceitos de cidadania ativa em espaços de participação popular já considerados pela literatura jurídica como representativos da cidadania dentro da estrutura do Poder Judiciário.

Dada a imensa dimensão do Poder Judiciário, um recorte metodológico se fez necessário e foram selecionados quatro espaços, quais sejam: o Tribunal do Juri, a autocomposição, o *amicus curiae* e o Conselho Nacional de Justiça, com respaldo - não exaustivo- na literatura de Lênio Streck, Rogério Schietti Cruz, Fabiana Marion Splengler, Marco Aurélio Buzzi, Antônio Cabral, Celso de Mello, Daniela Moraes e Francisca Damascena.

Encerrada a etapa de ponderação da permeabilidade da cidadania ativa nos quatro espaços acima mencionados, alcança-se o capítulo de arremate do estudo elaborado. Na conclusão se retomam pontualmente os resultados dos conceitos de cidadania ativa, bem como a avaliação de permeabilidade de sua aplicação nos dentro do Poder Judiciário.

Dessa forma, o trabalho convida o leitor a se inquietar e repensar os conceitos de cidadania ativa tempos de decadência democrática, bem como a ponderar sobre as práticas de cidadania ativa dentro do Poder Judiciário a fim que melhor desempenhe suas finalidades constitucionais -institucionais e jurisdicionais- e se aproximem dos verdadeiros legitimados do Poder numa república democrática e constitucional, que é o povo.

1. EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO DE CIDADANIA ATIVA

O modelo democrático liberal passa por uma crise de legitimidade inédita. Tom Gerald Daly, catedrático da Universidade de Melbourne, cunha para essa situação o termo “decadência democrática”, que define de modo genérico as várias modalidades de corrosão desse regime político ao redor do mundo. Nas palavras do autor (DALY, 2020b, p. 3; 2019, p. 17), a decadência democrática é a “degradação incremental das estruturas e substâncias das democracias constitucionais liberais”⁴

Em seu artigo *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, o autor defende que traços dessa decadência são perceptíveis desde 2007, tanto em países de democracia estável, como em países de democracia recente – que é o caso brasileiro. Ele elenca uma miríade de concausas que se mostram potenciais para o resultado de desmantelamento da democracia liberal atual, dentre elas: a crise pelo agigantamento do Poder Executivo, pela falta de credibilidade da representação⁵, atuação abusiva das Cortes Constitucionais, falta de imperatividade da lei, manipulação da lei e dos critérios eleitorais, falha dos mecanismos de responsabilização e descrença popular nas instituições e na própria democracia (DALY, 2019, p. 20-32).

Deste modo, a democracia liberal está falhando em algum de seus pontos de autossustentação. Segundo a autora Kim Lane Scheppele (*apud* DALY, 2020b, p. 4, 5), os arrimos da democracia residem na proteção das estruturas institucionais para uma eleição livre e justa, na pluralidade partidária, no reconhecimento da legitimidade e da boa-fé da oposição partidária, na neutralidade da contagem de votos, no sistema representativo que contemple minorias, no Judiciário independente, na fiscalização das instituições, na observância do império da lei, na mídia plural, na *accountability* e na sociedade civil livre e ativa que proteja a Constituição.

Uma das perspectivas trazida por Tom Daly é a teoria da “crise democrática” de Selen Ercan e Jean-Paul Gagnon. Segundo esses autores, o enfraquecimento da

⁴ Tradução livre do trecho: “*democratic decay is the incremental degradation of the structures and substance of liberal constitutional democracy*”.

⁵ Nesse sentido, asseveram BENEVIDES JUNIOR e MENEZES: “Ocorre que “na democracia moderna, originada como democracia representativa, evidencia-se a necessidade de um contraponto à “representação do interesse”, pois o conceito já se encontra esgotado, e muitos consideram que a “democracia representativa é supervalorizada”. In: Democracia deliberativa e consulta prévia na Amazônia, Revista Brasileira de Políticas públicas, 2020, p. 256.

democracia se relaciona à descrença popular nas suas instituições pelas seguintes causas:

[...] altos níveis de descontentamento dos cidadãos com a política; a falta de instrução política; baixos níveis de satisfação e confiança em governos e políticos; o declínio da filiação a partidos políticos; o poder crescente dos atores sem responsabilidade eleitoral, como instituições transnacionais, bancos centrais, ou órgãos reguladores; o fracasso ou ineficácia da representação; e a proliferação de arranjos de governança complexos que fogem da *accountability* e transparência (ERCAN; GAGNON *apud* DALY, 2019, p. 31).⁶

Em mesmo teor, Will Kymlicka e Wayne Norman (1997, p. 2) asseveram que a estabilidade de um Estado democrático moderno não depende apenas “da justiça da sua ‘estrutura básica’, mas também das qualidades e atitudes de seus cidadãos”.⁷

Para Tom Daly (2020^a), nesse cenário caótico de descaída mundial dos regimes democráticos a presença popular é encarada de forma dual: ora sua presença é central (crucial) ao sistema democrático, ora, se vê como periférico.⁸ Em sua pesquisa ele constata que a voz popular é abafada diante da arquitetura democrática atual.^{9 10} Como resultado, obtém-se uma grande tensão entre povo e governo, o que causa uma crise de representatividade inédita à democracia liberal.

⁶ Tradução livre do trecho: “*high levels of citizen disaffection with politics; the gross lack of political literacy; low levels of satisfaction and trust in governments and politicians; the decline in membership of political parties; the increasing power of actors without electoral accountability, such as transnational institutions, central banks, or regulatory bodies; the failure, or ineffectiveness, of representation; and the proliferation of complex governance arrangements that evade accountability and transparency*”.

⁷ Tradução livre para o trecho: “*Estos acontecimientos han mostrado que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su “estructura básica” sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos*”.

⁸ Nesse sentido: “*There is, on the one hand, “the people,” an imaginary construct, a symbolic whole that enjoys a beatific aura of goodness. It is this people that we think of as acting as the ultimate repository of sovereignty and of legitimate power. On the other hand, we have the rather grubbier reality of “people” or “the public,” a more fragmented, shifting, discordant, and imperfect collection of individuals who do not always appear to heed the “better angels of our nature,” as Lincoln put it*”. In: *Designing the Democracy: Defending Citizen*, 2020a, p. 195.

⁹ Nesse sentido: “*One argument to explain the contemporary challenges facing liberal democracy worldwide is that the people were overlooked—that in both the third wave of democratization and in older democracies, elite counter-majoritarian institutions such as courts and the state’s technocratic apparatus were accorded too much weight and power, leaving the voice of the people stifled, until it rebelled*”. In: *Designing the Democracy: Defending Citizen*, 2020a, p. 190.

¹⁰ Um modo de fazer ecoar a voz popular está nas mídias e na internet. A ciberdemocracia permite ao povo novos modos de participar e até mesmo influenciar em seu Estado. Nesse tom é o tema de o estudo de Antonio Kozicoski Júnior e Miriam Ferraz no artigo “Democracia virtual e o novo conceito de cidadão”. Os juristas intentam demonstrar que o uso de novas tecnologias já disponíveis na sociedade pode transformar a democracia, e por conseguinte, o próprio exercício da cidadania. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 2015, p. 49–73.

Diante de tais considerações, pende a dúvida de como reavivar a democracia sem gerar um *Frankestado*¹¹. E o próprio autor propõe que a cidadania receba uma visão renovada para que seja resiliente às atribulações que a democracia vem passando pelo fenômeno contemporâneo de decadência global (DALY, 2020a, p. 206).¹²

Nesse diapasão, Alessandro Amorin (2014, p. 6, 7) assevera que a literatura especializada elenca dois modos de reanimar a democracia:

O primeiro reivindicaria transformações e reformas dentro das próprias instituições representativas (principalmente as eleitorais) como forma de suplantar os problemas da democracia representativa. A aposta dessa corrente seria no aperfeiçoamento dessas instituições, criando, portanto, mecanismos de *accountability* que assegurassem, de fato, a responsividade. O segundo campo, por seu turno, apostaria no aumento da participação popular como forma de revitalização da democracia. O aprofundamento da democracia seria, dessa forma, a resposta para os supostos vícios da democracia representativa.

Uma possibilidade de tratamento, como visto, é pela maior participação cidadã, vez que a cidadania é o modo do povo fazer-se presente na vida política. Alerta-se, contudo, que o prognóstico não recomenda uma reiteração da prática política meramente liberal, que se satisfaz com o voto e já se mostrou bem obsoleta, mas sim uma prática política mais cotidiana e eficaz.

Nesse sentido, a literatura jurídica eventualmente menciona a locução “cidadania ativa”¹³ como um conceito próprio que parece agregar alguma característica que extrapola as tradicionais percepções de cidadania arrimadas no sufrágio. Entretanto, ao se realizar uma triagem, observa-se que raramente há o esmero em fornecer alguma definição ao termo.

¹¹ O termo *Frankstate* foi criado por Kim Lane Scheppele para definir Estados falsamente democráticos que se valem do sistema legal para se tornarem imunes a críticas (*apud* Daly, 2019, 23).

¹² Nesse sentido: “*The most energetic discussion on protecting democracy focuses on institutional innovation as a means of renewing democracy, rendering it more responsive and participatory, and thereby enhancing the resilience of the democratic system*”. In: *Designing the Democracy: Defending Citizen*, 2020a, p. 206.

¹³ Em tempo: deve ser frisado que alguns estudiosos usam os termos cidadania ativa e passiva para designar direitos políticos ativos e passivos. O que significa na primeira expressão ser eleitor que pratica a conduta de votar e, no segundo caso, a pessoa elegível que recebe o voto. Contudo, não será esse o recorte nem o enfoque do trabalho. No uso de “cidadania ativa” como sinônimo para “direitos políticos ativos”, registre-se os comentários à CRFB feitos por José Carlos Francisco ao art. 87 e seus incisos: “[...] Em sua plenitude, o conceito de direitos políticos compreende a cidadania ativa (em linhas gerais, a condição de ser eleitor) e a cidadania passiva (vale dizer, a possibilidade de se candidatar a cargos políticos em eleição popular). Para ter cidadania passiva é necessário ter cidadania ativa, mas o inverso não é verdadeiro, razão pela qual uma pessoa pode ter feito alistamento eleitoral para votar, mas pode ser inelegível por vários motivos”. In: Comentários à Constituição do Brasil, 2018, p. 1.389.

Se há uma nomenclatura própria, por conseguinte deve haver uma definição própria. O compartilhamento do significado de qualquer signo linguístico exige uma consistência conceitual para poder haver entendimento mútuo e uma comunicação exitosa.^{14 15}

O compartilhamento do significado referencial de uma palavra é importante para qualquer tipo de comunicação. Exatidão conceitual que se faz mais necessária quando os assuntos se tornam complexos e especializados, que é o caso da linguagem científica.

Admitindo-se que o Direito praticado cotidianamente não é arte, mas ciência, ele também deve atender a essa exigência para que seus termos não sejam despretensiosos ou aleatórios, mas sim que transmitam um significado o mais preciso e o mais diferenciado possível. Como bem pontua Geoffrey Hogdson (2015, p. 2): “os cientistas sociais têm o dever de usar as palavras com a maior precisão possível. [...] Para realizar uma investigação, devemos comunicar e referir-nos a objetos de análise. [...]. É parte vital da ciência, sem a qual ela morre).

Segundo o autor citado, criar uma definição não é uma tarefa fácil, e pode muitas vezes ser capciosa. Definir é reunir em um conceito traços que fazem único aquele objeto, “deve-se identificar os critérios essenciais do tipo que se define”, sem configurar uma “mera lista de atributos”.¹⁶

Embora não haja um “manual de instruções” de como criar um conceito, HOGDSON (2015, p. 51) afirma que esse deve apresentar um “número mínimo de características comuns e essenciais significativa a um topo de entidade. [...] idealmente elas deveriam ser baseadas em estruturas e relações subjacentes, em vez de atributos secundários ou resultados funcionais”.¹⁷

¹⁴ Nesse sentido: “[...] *shared meanings are necessary for communication and mutual understanding*”. In: *Conceptualizing Capitalism*, HOGDSON, 2015, p. 26.

¹⁵ Afinal, como há séculos já dizia Confúcio: “quando os nomes não são corretos, o que é dito não soará razoável [...]. Assim, quando o cavalheiro nomeia algo, o nome com certeza terá uma função no seu discurso, e, quando ele disser algo, com certeza será algo passível de ser colocado em prática”. In: Anacleto, Livro VIII, p.n.

¹⁶ Nesse sentido: “*A definition must identify key essential features of the type it defines. It cannot simply be a description of the entity or group of entities. Definitions demarcate different types: they are not mere lists of attributes. Identifying what is and what is not essential is tricky*”. In: *Conceptualizing Capitalism*, HOGDSON, 2015, p. 25.

¹⁷ Tradução livre para o trecho: “[...] *definitions focus on the minimal number of common and essential features of a meaningful kind of entity. There is no toolkit for making definitions, but they should ideally be based on underlying structures and relations rather than on secondary attributes or functional outcomes*”.

Segundo O'NEILL, embora se admitam elemento acidentais que não desconfiguram a identificação do objeto, uma definição deve apresentar “propriedades essenciais de uma entidade de um tipo específico”, ou seja, propriedades que devem ser reconhecidas para ser um objeto desse tipo (apud HOGDSON, 2015, p. 29).¹⁸

Assim, ainda que haja um núcleo duro que contenha os elementos imprescindíveis do objeto em análise, admitem-se elementos acidentais que promovem alguma variabilidade no léxico, mas sem o corromper.¹⁹

Assim, devemos saber o que é relevante para entender o nosso objeto de estudo, dado que a variação é natural, positiva e esperada. São os elementos acidentais que trazem vitalidade para uma definição e permitem sua perpetuação ao longo dos tempos, tendo êxito na seleção natural da comunicação.

Desse modo, as análises de um objeto aceitam elementos acidentais, ou ainda “impurezas”, ou seja, perspectivas que, embora dentro do sistema da definição, destoam um pouco. Segundo HOGDSON (2015, p. 40), as impurezas surgem para lidar com a “complexidade e variedade dentro do sistema são necessárias para que ele possa sobreviver e lidar com a complexidade, variedade e choques imprevisíveis no mundo real”.²⁰

Um exemplo notório é a própria conceituação do que é cidadania. É evidente que não é aplicado atualmente *ipsis litteris* os postulados esculpidos pelos gregos e romanos, mas o conceito permanece e ganha cotidianamente novas nuances.

Portanto, na jornada que se inicia pela definição de cidadania ativa, busca-se encontrar os elementos acidentais essenciais e relevantes -não meramente descritivos, nem causais ou funcionais- que tornam esse termo diferenciado do de cidadania, sem, contudo, perder a sintonia com o núcleo duro da palavra *mater*.

Assim, a meta desse capítulo se resume, ao revisar bibliograficamente o tema, descrever e analisar os conceitos de cidadania e cidadania ativa para, finalmente,

¹⁸ Nesse sentido: “*The essential properties of an entity of a particular kind are those properties of the object that it must have if it is to be an object of that kind. Accidental properties of an entity of a particular kind are those properties it has, but could lack and still be an entity of that kind*”. In: *Conceptualizing Capitalism*, HOGDSON, 2015, p. 29.

¹⁹ Isto, pois, a variabilidade de uma espécie, seja linguística ou biológica, é natural e não desconfigura o gênero. Nesse sentido, asseverou Charles Darwin: “*a variação é uma característica chave de qualquer característica de qualquer espécie; é o combustível evolutivo para a seleção natural. Assim, a essência de qualquer espécie não pode ser entendida sem abranger essa variação*”. In: *Conceptualizing Capitalism*, HOGDSON, 2015, p. 31.

²⁰ Tradução livre para o trecho: “*Complexity and variety within the system are necessary so that the system can survive and deal with complexity, variety, and unforeseeable shocks in the real world*”. In: *Conceptualizing Capitalism*, HOGDSON, 2015, p. 29.

propor algum contorno específico ao termo ainda amorfo. Pois, quando “as coisas são similares: a ciência é possível. [Mas quando] as coisas são diferentes: a ciência é necessária” (LEWONTIN *apud* HOGDSON, 2015, p. 25). ²¹

1.1 CIDADANIA

Cidadania é uma palavra permeada de historicidade. De tal sorte, possui uma ampla gama de significados que perpassam conceitos sociais, jurídicos e políticos que estão atrelados aos contextos nos quais se desenvolveram. Ou, nas palavras do historiador brasileiro José Murilo de Carvalho (1998, p. 8): “o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido”.

O termo cidadania se origina há mais de 20 séculos com a opção grega pela democracia e se refere ao atributo daquele que participa das decisões políticas da cidade. Aristóteles (1998, p. 187, 189) a definia como “capacidade de participar da administração da justiça e do governo”. E cidadão como “àquele que tem direito de participar dos cargos deliberativos e judiciais da cidade” ²². De tal sorte, segundo COSTA e IANNI (2018, p. 44), da perspectiva aristotélica ser cidadão “significava ser titular de um poder público e participar das decisões coletivas da polis” e participar ativamente dessa vida política.

Como ensina Fábio Konder Comparato (1993, n. p.), a cidadania grega se embasava na participação em assembleias, “na votação das leis e no exercício de funções públicas, especialmente a judiciária”. Nesse período, segundo CARDIA (1998, p. 310),

[...] prevaleceu um conceito de liberdade assumido como dever de responsabilmente participar: a liberdade consistia no dever (e não apenas no direito) de participar nas reuniões da assembléia [s.i.c.] política da cidade; [...] na politização da privacidade”.

²¹ Tradução livre para o trecho: “*Things are similar: this make science possible. Things are different: this make science necessary*”. In: *Conceptualizing Capitalism*, HOGDSON, 2015, p. 25.

²² Aristóteles, em suas ponderações, concluiu que há três categorias de cidadão. A de “cidadão em absoluto” diz respeito ao homem adulto que tem o direito de participar das decisões da pólis. Há, ainda, o “cidadão incompleto” e o “cidadão emérito”. Os primeiros se referem a moços que não atingiram a idade propícia para participar das decisões da pólis e, os segundos, os anciãos que tiveram o fardo da atividade pública dispensado. In: *A Política*, 1989, p. 187.

Portanto, aos helênicos só havia cidadania se existisse participação direta, que era tomada como dever e se estendia à vida privada, o que demonstra quão tamanha era sua importância à dinâmica da pólis.²³

Na versão republicana romana a cidadania ganhou nuances próprios ao ter categorias de leis votadas diretamente pela população (*leges rogatae* e *leges datae*), bem como ao prever a nomeação de magistrado dentre os membros do povo e o julgamento popular em grau de recurso no caso de penas graves (op. cit). Assim, as “característica de *status activus* da cidadania greco-romana, composta de poderes e não de meros direitos subjetivos, levava à criação de um sistema de responsabilidades próprio do direito público” (idem).

Desse diapasão, a condição política greco-romana era participar efetivamente dos assuntos da coletividade. Fala-se, então, em liberdade *para exercer* direitos políticos, conceito que é resumido na expressão “liberdade dos antigos” de Benjamin Constant.²⁴

A democracia é reavivada na Idade Moderna. Com a chegada do Século XVII, a burguesia busca emancipação por meio de sua atividade comercial e revisão de sua condição social periférica por meio do reconhecimento de sua cidadania civil. Assim, os liberais elaboram teorias e tratados que rejeitaram o arranjo de classes estratificadas e passam a defender direitos, especialmente de igualdade e liberdade, a quais era consideradas naturais dos homens. É nesse momento que renomados iluministas jusnaturalistas se destacam:

Os revolucionários ingleses e franceses, ao mesmo tempo em que procuraram restabelecer a cidadania política abolida pelo absolutismo monárquico, reconheceram em todo indivíduo, de qualquer sexo ou condição social, a titularidade de direitos naturais, que o Estado deve respeitar, em todo

²³ Segundo Benjamin Constant, a ingerência da pólis sobre o cidadão era intensa e abusiva. Narra que “[...] entre os antigos o indivíduo quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados. Como cidadão, ele decide sobre a paz e a guerra; como particular, permanece limitado, observado, reprimido em todos seus movimentos; como porção do corpo coletivo, ele interroga, destitui, condena, despoja, exige, atinge mortalmente seus magistrados ou seus superiores; como sujeito ao corpo coletivo, ele pode, por sua vez, ser privado de sua posição, despojado de suas honrarias, banido, condenado, pela vontade arbitrária do todo ao qual pertence. [...] os antigos estavam dispostos a fazer muitos sacrifícios pela conservação de seus direitos políticos e de sua parte na administração do Estado”. In: Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, 1980.

²⁴ Nesse sentido: “[...] a qual se compunha da participação ativa e constante do poder coletivo. [...] A vontade de cada um tinha uma influência real [...]. Cada um, sentindo com orgulho o que valia seu voto, experimentava uma enorme compensação na consciência de sua importância social. [...] O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles denominavam liberdade. [...] Nesta, quanto mais tempo e forças o homem consagrava ao exercício de seus direitos políticos, mais ele se considerava livre”. In: Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos, 1980.

tempo e lugar. A afirmação da naturalidade dos direitos humanos implica, correlatamente, a de sua universalidade” (COMPARATO, 1993, n. p.).

Essas ideias colaboraram para a revisão das relações entre as pessoas –que deixaram de ser súditos- e o Estado, e evidentemente, do que significa ser um cidadão após as revoluções modernas. Nesse sentido, RAMÍREZ S. (1998, p. 95) disserta que “a cidadania é a conquista mais importante dos governados para regulamentar, ou seja, submeter em normas suas relações com o poder público”, na qual “os membros de um estado-nação deixam de ser objeto do governo e são reconhecidos como sujeitos ativos, com direitos e responsabilidades, no processo político”²⁵.

Conforme o retrato feito por Thomas Marshall, tendo sido adquirida a igualdade de *status* e a condição de liberdade (em termos privados) - a cidadania civil-, o próximo patamar de direitos a ser alcançado se referia à participação política. O modo de participação popular, entre nacionais livre e iguais, passa a ser por meio da eleição de representantes.

Nessa conjuntura, a cidadania moderna, segundo COSTA e IANNI (2018, p. 45), “diz respeito ao direito da fruição do mundo privado, por meio da garantia da liberdade individual e da possibilidade de delegar sua participação na política a um terceiro, por meio de seu voto no pleito eleitoral”.

Eis a distinção entre liberdade dos antigos e dos modernos, segundo Fábio Konder Comparato (1993): enquanto à concepção greco-romana “só se consideravam livres os homens que participavam diretamente da gestão da coisa pública”, no conceito moderno “a liberdade consiste não em participar da gestão da coisa pública, mas em não ser molestado abusivamente pelo Estado na vida privada”. E completa “essa independência individual, que constitui um fato sem precedentes na História, corresponde não propriamente a uma servidão política, mas a um estado de passividade”.²⁶

²⁵ Tradução livre do trecho: “*La ciudadanía es la conquista más importante de los gobernados para regular, es decir, someter a normas sus relaciones con el poder político. Consiste en que los miembros de un estado-nación dejan de ser objeto de gobierno y son reconocidos como sujetos activos, con derechos y responsabilidades, en el proceso político*”.

²⁶ A discussão sobre a passividade cidadã possui justificativas diversas, conforme o espectro político do teórico. Tendo como orientação as classificações políticas de “esquerda” e “direita”, Will Kymlicka e Wayne Norman afirmam que para a “Nova Direita” a passividade deriva justamente da expressão do Estado de Bem-Estar Social, o qual contrariaria o princípio liberal de que cada pessoa tem o dever de se autossustentar. Isto, pois o Estado de bem-estar social “*ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de tendencia. Lejos de aportar una solución, el Estado de bienestar ha perpetuado el problema al reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática*”. Contudo, como a história revela, os excessos do liberalismo não

Trata-se, portanto, de uma liberdade *em face do* Estado, que autoriza legalmente a manutenção do *status* de cidadania ainda que não haja envolvimento direto nos assuntos públicos.

Embora os preceitos republicanos suscitasse o direito de eleger representantes, a universidade do sufrágio só tornou uma realidade no Século XX (MARSHALL, 1967, p. 70). No século XVIII ainda havia respaldo teórico para a separação do cidadão entre ativos e passivos. E essa distinção foi formulada por Emmanuel Joseph Sièyes e apregoava que:

Todos os habitantes de um país devem gozar dos direitos de cidadãos passivos: todos têm direito à proteção de sua pessoa, seus bens, sua liberdade, etc; mas nem todos têm o direito de participar ativamente na formação dos poderes públicos: nem todos são cidadãos ativos. Mulheres, pelo menos no estado atual, crianças, estrangeiros, mesmo aqueles que nada fazem para apoiar o estabelecimento público, não devem influenciar ativamente os assuntos públicos. Todos podem desfrutar dos benefícios da sociedade; mas apenas aqueles que contribuem para o estabelecimento público são como os verdadeiros acionistas da grande empresa social. Só eles são os verdadeiros cidadãos ativos, os verdadeiros membros da associação (SIÈYES, 1789, *apud* DAL RI, 2010, p. 29). ²⁷

Em síntese, o cidadão passivo possuía apenas direitos civis e o cidadão ativo cumulava tanto a cidadania civil como a política, a qual, segundo MINGUELLI (*apud* SOUZA; ALVES, 2016, p. 64), era apenas “reservada à burguesia”.

É nesse ambiente histórico que se proclama a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), documento francês que enaltece e protege a liberdade e a propriedade como direitos sagrados, que são os valores basilares da cidadania liberal moderna. Nesse tratado se declaram “direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem”, pautando-se no jusnaturalismo, sendo, portanto, universais, indisponíveis

conduziram aos caminhos da autossuficiência humana, mas à “*una era de voracidad y de irresponsabilidad económica sin precedentes*”. Era na qual “[...] *las desigualdades de clase se exacerbaron, y los desempleados y trabajadores pobres fueron efectivamente “desciudadanizados” al volverse incapaces de participar en la nueva economía de la Nueva Derecha*”. Não conferindo toda culpa ao Estado de bem-estar social, mas reconhecendo a clientelização da cidadania, teóricos de esquerda depositam suas crenças nas responsabilidades das pessoas e nas obrigações sociais – bem como na outorga de mais poder por meio da democratização – para combater a passividade cidadã. In: *Âgora*, 1997, p. 5-7, 10.

²⁷ Tradução livre de: “*Tous les habitants d’ un pays doivent y jouir des droits de citoyen passif: 6ous ont droit à la protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté, etc; mais tous n’ont pas droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics: tous ne son pas citoyens actifs. Les femmes, du moins dans l’état actuel, les enfants, les étrangers, ceux encore qui ne contribueroient en rien à soutenir l’établissement public, ne doivent point influer activement sur la chose publique. Tous peuvent jouir des avantages de la société; mais ceux-là seuls qui contribuent à l’établissement public, sont comme les vrais actionnaires de la grande entreprise sociale. Eux seuls sont les véritables citoyens actifs, les véritables membres de l’association*”.

e imprescritíveis. As palavras douradas e elegantes do pacto e a previsão de “felicidade geral”, contudo, não foram suficientes e pouco mais de um século a humanidade se via desprotegida.²⁸

Ao final da Segunda Guerra Mundial o conceito de cidadania passa por uma atualização. Diante da severa extirpação de direito de cidadania e nacionalidade promovidos pelo nazismo, foi constada a falência das normas jurídicas jusnaturais previstas na Declaração do Homem e do Cidadão e a imperatividade de existência, garantia e defesa dos direitos da pessoa humana – como nacionalidade e cidadania – dentro da ordem jurídica interna dos estados-nação.

A conclusão a que ela chega é de que direitos não são atributos espontâneos – como acreditavam os iluministas e jusnaturalistas, mas criações coletivas humanas que precisam ser resguardadas dentro de uma comunidade política, pois é no espaço público nacional que se define inclusive a sobrevivência das pessoas.²⁹

Com a maturidade do Século XX, cidadania, ainda, foi termo usado para salvaguarda dos modos de ser e viver não dominantes dentro de um Estado. Porque, segundo RAMÍREZ S. (1998, p. 95, 96),

[...] a cidadania é algo mais do que o gozo passivo dos direitos conferidos pela autoridade do Estado (Habermas, 1994). Consiste em práticas emancipatórias (sociais, jurídicas, políticas e culturais) que explicam o reconhecimento e a efetivação de direitos. Porque são o resultado de demandas e lutas sociais que estão institucionalmente arraigadas e que definem a pessoa como um membro competente da sociedade para nela intervir (Turner, 1994). Portanto, esta utilização do conceito está interessada na forma como os cidadãos realizam ações correspondentes à sua condição como tal para exercer ou tornar efetivos os direitos já consagrados constitucionalmente, ou conseguir o reconhecimento de novos: culturais, ecológicos, étnicos, etc. (Foweraker, 1992); porque a cidadania também é um processo que constrói e amplia o “direito a ter direitos!” (Arendt, 1993).³⁰

²⁸ A declaração do Homem e do Cidadão possui ampla disponibilidade na internet. Obtendo-se por meio da página eletrônica da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo é possível ver a ilustração da sua versão original. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>.

²⁹ Ao refletir sobre a insuficiência da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (de 1789), Arendt dissertou que, muito embora os direitos rotulados como inalienáveis já existissem e fossem supostamente independentes de governo, “*sucedía que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los*” (1989, p. 325).

³⁰ Tradução livre do trecho: “*la ciudadanía es algo más que el goce pasivo de derechos otorgados por la autoridad del Estado (Habermas, 1994). Consiste en prácticas emancipatorias (sociales, legales, políticas y culturales) que explican el reconocimiento y la promulgación de los derechos. Porque éstos son el resultado de demandas y luchas sociales enclavadas institucionalmente y que definen a una persona como miembro competente de la sociedad para intervenir en ella (Turner, 1994). Por lo anterior, este uso del concepto se interesa en la manera en que los ciudadanos llevan adelante*

Nesse sucinto dissertar histórico, o conceito de cidadania revela muitos nuances que conglobam o sentido de pertencimento comunitário, inclusão legal, exercício de direitos, participação política e também emancipação. No sentir de RAMÍREZ S., embora a cidadania apresente a tríplice dimensão de categoria jurídica, social e política, é a primeira que recebe o maior destaque:

Destes três sentidos predomina o primeiro, ou seja, o da cidadania como estatuto ou situação jurídica. Consiste no conjunto de garantias e obrigações que o Estado reconhece aos membros de uma nação e que os torna súditos da comunidade política em igualdade de condições [...]. É um conceito jurídico segundo o qual o Estado concede a cidadania. Sob este aspecto, é uma condição formal ou jurídica no espaço institucional definido pelo Estado (RAMÍREZ S., 1998, p. 96).³¹

Muitas vezes, como relatado, cidadania é circunscrita como uma condição puramente normativa que delimita, em cada ordem jurídica nacional, os requisitos legais para reconhecer uma dada pessoa como cidadã. Esses requisitos são objetivos e se forem supridos incluem – e, ao revés, se não forem cumpridos excluem – uma determinada pessoa à condição jurídica de cidadão.

No ordenamento jurídico brasileiro tais requisitos estão esculpidos nos artigos 14 e 15 da Constituição Federal, os quais, em sua interpretação conjunta, sintetizam-se como cidadão o brasileiro nato ou naturalizado que esteja em pleno gozo de direitos políticos, possua ao menos 16 anos e não possua qualquer impedimento legal. Esses também são taxativamente arrolados e correspondem à sentença judicial transitada em julgado de perda de nacionalidade, à incapacidade civil absoluta, ao cumprimento de condenação criminal em geral e de improbidade administrativa e, por fim, a não estar sob sanção por recusa ao cumprimento de obrigação a todos imposta ou de prestação alternativa (conforme o artigo 5º, VIII da própria Constituição).

Assim, na mesma linha de raciocínio de RAMÍREZ S., COSTA e IANNI reafirmam a complexidade do termo por simultaneamente denotar identidade

acciones correspondientes a su condición de tales para ejercer o hacer efectivos los derechos, ya consagrados constitucionalmente, o lograr el reconocimiento de otros nuevos: culturales, ecológicos, étnicos, etc. (Foweraker, 1992); porque la ciudadanía es también un proceso constructor y ampliador del “derecho a tener derechos (Arendt, 1993)”.

³¹ Tradução livre do trecho: “De estos tres significados predomina el primero, es decir, el de la ciudadanía como estatus o situación legal. Consiste en el conjunto de garantías y obligaciones que el Estado reconoce a los miembros de una nación y que los convierte en sujetos de la comunidad política en igualdad de condiciones [...]. Se trata de una concepción jurídica según la cual el Estado otorga la ciudadanía. Bajo este aspecto, es una condición formal o legal en el espacio institucional definido por el Estado”.

sociopolítica e processos de inclusão e exclusão.³² Segundo as autoras, cidadania tem viés social na medida que é uma noção que se edifica por estamos em sociedade e ser a identidade social o atributo que identifica uma determinada comunidade perante as demais comunidades. É a identidade social, “em certa medida, [promove] a consciência de pertencer a algo maior, a um coletivo, a uma sociedade” (COSTA; IANNI, 2018, p. 48).

Ainda, a cidadania igualmente se revela como termo político, pois

A identidade social é política porque está vinculada ao pertencimento a uma comunidade política, formada/expressa por um Estado-Nação, com bases legais próprias que regulam a interação do cidadão perante seu Estado e com os demais membros da comunidade. É daí que vem a ideia de direitos e deveres do cidadão. Dessa forma, a cidadania, nesta pesquisa, é compreendida como identidade social e política também por partir do princípio de que o conjunto de práticas políticas, econômicas, jurídicas e culturais definem o indivíduo como membro de uma comunidade (COSTA; IANNI, 2018, p. 48).

COSTA e IANNI (2018, p. 50) defendem que a identidade sociopolítica de cidadania é composta por vínculos de pertencimento, bem como pela participação política e/ou coletiva e pela consciência de possuir direitos e deveres. O primeiro elemento está diretamente ligado ao senso de pertencer e ser reconhecido como pertencente (inclusive legalmente) a uma comunidade, o que arquiteta um Estado-nação como “entidade cultural e política que promove sentido à identidade nacional”

No que tange ao reconhecimento do Estado à determinada pessoa como cidadã, pontuam que a cidadania pode ser compreendida “como um instrumento institucional através do qual os Estados incluem ou excluem os indivíduos que desejam/almejam participar de determinada comunidade nacional” (COSTA; IANNI, 2018, p. 52).

Nesse cenário, a cidadania é um termo caleidoscópico e mutante que acolhe três categorias - a jurídica, a sociológica e a política –, que define processos de

³² A percepção caleidoscópica do termo cidadania não se restringe à academia. Pessoa que não possuem literacia sobre o assunto também são aptas a destacar alguma perspectiva de cidadania. Nesse sentido, interessante notar em três entrevistas, uma feita nos Estados Unidos, outra na Itália e outra na França, a noção de que o termo não se esgota no cumprimento de requisitos legais ou no ato de votar, mas também diz respeito a princípios de boa convivência e pertencimento social, a atos de proatividade da sociedade civil, à defesa e à luta por direitos, ao reconhecimento de demandas de grupos minoritários. Os vídeos estão disponíveis no Youtube e podem ser encontrados sob os seguintes títulos: “*What does it mean to be a citizen?*”, “*Etre citoyen c’est quoi?*” e “*Cosa significa “essere un buon cittadino?”*” (POINTS OF LIGHT, 2012; AMAR, Sylvia, 2017; PALESTRACIVILEREGLIO, 2013).

inclusão e exclusão numa comunidade nacional e que somente pode ser compreendido em seus contextos e em sua historicidade.

1.1.1 Thomas Marshall

A análise e a conceituação clássicas de cidadania estão na literatura de Thomas Humphrey Marshall, sociólogo catedrático da Universidade de Londres e líder do departamento de Sociologia da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) a seu tempo.

No livro *Cidadania, Classe Social e Status*, de sua autoria, publicado originalmente em 1963, cotejou a evolução dos direitos na Inglaterra nos Séculos XVIII, XIX e XX e argumentou que a cidadania plena -embasada em liberdade e igualdade- somente se revela pela composição necessária de direitos civis, políticos e sociais. Sua proposição teve forte arrimo na teoria do economista Alfred Marshall (*apud* MARSHALL, T., 1967, p. 62).de que existe uma “[...] espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade”

Nesse sentido, o sociólogo britânico constatou que os três *elementos* da cidadania se edificaram em uma ordem específica e em séculos sequenciais: muito claramente os civis no século XVIII, os políticos no século XIX e, com um pouco de entrelaçamento com o elemento antecessor, os sociais no século XX.

Segundo Thomas Marshall, da transição entre o período feudal para o período liberal moderno houve o rompimento do *status quo*. Na Idade Média, a dinâmica entre as classes sociais se dava pelo labor servil, o qual sustentava uma estrutura estratificada imutável entre nobres e plebeus. Contudo, essa organização social foi se esfacelando frente aos novos postulados econômicos arrimados no livre comércio que surgiram com a Idade Moderna. Para que esse novo sistema econômico (liberalismo) tomasse efeito, as pessoas não poderiam ser servas, mas sim livres e ao dispor do mercado de trabalho.

Nesse contexto, ingressa-se no primeiro período de dimensões de direitos narrado por Marshall, no qual se despontam os direitos civis, os quais se relacionam à liberdade individual e que têm nos tribunais o seu bastião:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito de justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente relacionadas aos direitos civis são os tribunais de justiça (MARSHALL, T., 1967, p. 63).

Conquanto previstos, os direitos civis eram reconhecidos para fins de cidadania apenas quando atrelados à capacidade de se firmar contrato de trabalho. Trata-se, portanto, de um período de intenso individualismo ensejado pelos novos princípios econômicos (MARSHALL, 1967, p. 85):

O contrato moderno não nasceu do contrato feudal; assinala um novo desenvolvimento a cujo progresso o feudalismo foi um obstáculo que teve que ser afastado. Pois o contrato moderno é essencialmente um acordo entre homens que são livres e iguais em status, embora não necessariamente em poder o status não foi eliminado do sistema. O status diferencial, associado com classe, função e família, foi substituído pelo único status uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada (1967, p. 79,80).

Como dito, conquanto os direitos civis estivessem formalmente previstos, esses não se materializaram, o que gerou um protagonismo da disputa judicial. Foi com o estabelecimento de “justiça barata às massas populares” e posteriormente com a previsão de justiça gratuita com o patrocínio por advogados voluntários que se trilhou a superação das “barreiras ao exercício efetivo e em termos iguais dos direitos civis” (1967, p. 81, 82).

Como bem observou Marshall, a exaltação dos direitos de liberdade nos padrões de livre mercado deu azo para “desigualdades gritantes”. Essa questão social não era ocasionada, portanto, pelas “falhas nos direitos civis, mas à falta de direitos sociais” (ibidem, p. 80).

Os direitos sociais, contudo, somente se corporificariam dois séculos adiante, quando “um interesse crescente pela igualdade como um princípio de justiça social e uma consciência do fato de que o recolhimento formal de uma capacidade igual no que diz respeito a direitos não era suficiente” (MARSHALL, 1967, p. 83).

O segundo patamar de direitos que se edificou foram os políticos, predominantemente aprimorados no Século XIX. Pela previsão desses direitos abre-se acesso à participação no “no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal

organismo” (MARSHALL, 1967, p. 63). E, por conseguinte, a instituição que dá sustentação aos direitos políticos é o Parlamento.

Muito embora as novas categorias de trabalhadores fossem livres para aferir renda e bens, parte considerável ainda era excluída da oportunidade de eleger representantes. Somente com a adoção do sufrágio universal, no Século XX, que se “transferiu a base dos direitos políticos do substrato econômico para *status* pessoal” (MARSHALL, 1967, p. 70). Com o advento do voto secreto a nova e inexperiente classe eleitora pode superar as intimidações feitas pelas classes que já detinham o poder de voto e que eram mais letradas. Porém, tudo isso não foi suficiente para a consolidação da cidadania, pois a melhor prática democrática exigia educação social (MARSHALL, 1967, p. 81).

Enfim se revela a terceira modalidade de direitos de cidadania que se denomina direitos sociais, os quais, segundo Marshall, se desabrocharam por meio da participação das comunidades. Esses se referem “a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63, 64). Nessa esteira, as instituições que efetivam os citados direitos estão relacionadas ao sistema educacional e aos serviços sociais.

Diferentemente do que ocorreu com o direito à educação, havia uma ambivalência na interpretação dos direitos sociais assistenciais. Quando esses foram reconhecidos houve seletividade em seu conteúdo, pois ainda era um período de exaltação à individualidade e ao *status* por capacidade laboral.

Desse modo, juntamente com as mulheres e as crianças, os incapazes que dependessem de assistência não eram cidadãos plenos e não poderiam, por conseguinte, votar. De tal sorte, ou se era um cidadão pleno com capacidade para trabalhar, para exercer sua liberdade individual e votar, ou se era excluído. De outro lado, aquele que fosse cidadão por excelência não poderia usufruir de direitos sociais assistenciais, pois as “medidas protetivas coercivas afrontavam o direito civil de efetuar um contrato de trabalho livre” (MARSHALL, 1967, p. 73).

Ao contrário do direito à assistência, o direito social à educação teve uma percepção inclusiva. Segundo Marshall (1967, p. 73), a educação infantil foi encarada como “direito social de cidadania genuíno”, pois colaboraria para o “desenvolvimento de cidadãos em formação”. A perspectiva da época, na verdade, não era de proteção

ao direito da criança, mas a tutela do potencial cidadão adulto, esse sim titular do direito de ter sido educado, o que se sintoniza com a interpretação individualista e liberal da época.

O direito à educação teve melhor amparo público por acrescentar uma nova categoria de trabalhadores livres aptos a desenvolver atividades mais refinadas e por dar bases para um eleitorado mais instruído, o que – desde aquela época - foi constatado ser uma necessidade pública para o bom desenvolvimento da democracia (MARSHALL, 1967, p. 73, 74).

Sobre o direito à educação do cidadão, explica, Marshall , 1967, p. 74):

O dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização é, portanto, um dever social e não somente individual porque o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros. E uma comunidade que exige o cumprimento dessa obrigação começou a ter consciência de que sua cultura é uma unidade orgânica e sua civilização uma herança nacional. Depreende-se disto que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX.

Uma peculiaridade destacada por Thomas Marshall foi a de que os direitos civis sempre foram as bases para os demais direitos. Nesse sentido, mesmo enquanto nem se falava em direitos difusos, foi o direito de ação – um direito civil- que as classes trabalhadoras impuseram às autoridades algum progresso social. Desse modo, “direitos civis se tornaram, para os trabalhadores, um instrumento para elevar seu status econômico e social” (MARSHALL, 1967, p. 86), exigindo-se balizas aceitáveis para “um determinado padrão de civilização” adequada aos cidadãos. Com efeito, Marshall defendeu que o sindicalismo foi responsável por um sistema paralelo e secundário de cidadania que complementava a cidadania política.

Esse padrão mínimo civilizatório necessariamente dependia da garantia de bens e serviços essenciais, o que não significa aumento de rendas individuais. Em verdade, Marshall (1967, p. 95, 101) defendia que o mínimo civilizatório dependia da igualdade de *status*, do “enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis” e do direito de igualdade de oportunidades.

Outro ponto importante para o sucesso da cidadania é a integração, ou seja, a existência de sentimento de participação que dá arrimo e caracteriza a lealdade como um “patrimônio comum”, atrelada ao nacionalismo bastante desenvolvido nos

Estados-nação. Essa lealdade se desenvolve entre “homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum”, é estimulada tanto pela “luta para adquirir direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos” (MARSHALL, 1967, p. 84).

Na linha da lealdade comunal, Marshall (1967, p. 104, 109) não deixa de mencionar as correlatas obrigações aos direitos de cidadania, as quais estão umbilicalmente ligadas à colaboração, ao “senso real de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade”. Todavia, sequencialmente, reconhece a dificuldade de sua prática, ao passo que a promoção do “bem-estar da comunidade” não é algo taxativos (como ocorre, por exemplo, o dever de pagar impostos), o que torna a obrigação cidadã “remota e ideal”.

Por fim, Marshall não expressa uma conceituação totalizante de cidadania, a qual somente pode ser considerada plena se conceder a fruição de direitos civis, social e políticos. Ele defende que a materialização da cidadania é mais importante que sua intitulação e que “um mínimo de direitos legalmente reconhecidos pode ser concedido, mas o que interessa ao cidadão é a superestrutura das expectativas legítimas” (MARSHALL, 1967, p. 96).

Como visto, Thomas Marshall compreendeu, na mesma linha de raciocínio que Alfred Marshall, que a cidadania está ligada à capacidade de “participação integral na comunidade”, que, em sua análise, é obtida pela fruição de direitos civis, políticos e sociais. Ainda, ele registrou claramente que cidadania exige um aparato estatal que garanta igualdade de oportunidades a todos, independente da hereditariedade.

Assim, cidadania, para Marshall tem viés majoritariamente jurídico circunscrito no Estado-nação, e se efetiva plenamente pelo domínio concomitante de direitos civil, políticos e sociais e com igualdade de oportunidade a todos os cidadãos.

1.1.2 Maria Izabel Sanches Costa e Áurea Maria Zöller Ianni

Ao se debruçar sobre o tema, Maria Izabel Sanches Costa e Áurea Maria Zöller Ianni, a primeira Doutora em Saúde Pública na Universidade de São Paulo e mestre em Ciências Políticas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e a segunda Livre-Docente da Universidade de São Paulo, constatam que o termo é complexo por

denotar, simultaneamente, identidade social e política, que revela processos de inclusão e exclusão.

Diz-se social, na medida que é uma noção que se edifica por estamos em sociedade, vez que é a identidade social o atributo que identifica uma determinada comunidade perante as demais comunidades; e, “em certa medida, [promove] a consciência de pertencer a algo maior, a um coletivo, a uma sociedade” (COSTA; IANNI, 2018, p. 48). E se revela política, pois

A identidade social é política porque está vinculada ao pertencimento a uma comunidade política, formada/expressa por um Estado-Nação, com bases legais próprias que regulam a interação do cidadão perante seu Estado e com os demais membros da comunidade. É daí que vem a ideia de direitos e deveres do cidadão. Dessa forma, a cidadania, nesta pesquisa, é compreendida como identidade social e política também por partir do princípio de que o conjunto de práticas políticas, econômicas, jurídicas e culturais definem o indivíduo como membro de uma comunidade (COSTA; IANNI, 2018, p. 48).

COSTA e IANNI defendem que a identidade sociopolítica de cidadania é composta por vínculos de pertencimento, bem como pela participação política e/ou coletiva e pela consciência de possuir direitos e deveres. O primeiro elemento está diretamente ligado ao senso de pertencer e ser reconhecido como pertencente a uma comunidade, o que arquiteta um Estado-nação como “entidade cultural e política que promove sentido à identidade nacional” (2018, p. 50).

No que tange ao reconhecimento do Estado à determinada pessoa como cidadã, pontuam que a cidadania pode ser compreendida “como um instrumento institucional através do qual os Estados incluem ou excluem os indivíduos que desejam/almejam participar de determinada comunidade nacional” (2018, p. 52).

A componente seguinte à compreensão de cidadania como identidade sociopolítica é a participação política e/ou coletiva. Assim, além do pertencimento social que ocorre passivamente, as autoras listam como traço de cidadania a participação, ou seja, a proatividade das instituições civis na negociação com o Estado e na luta cotidiana prela consolidação e conquista de mais direitos emancipatórios. E o reclame da sociedade civil na contemporaneidade se torna cada vez mais fragmentado e identitário:

A política, ao menos no cotidiano, não é mais a dos grandes sistemas ou soluções, ela representa um espaço em defesa da voz das novas identidades, das afinidades profissionais, estéticas e minoritárias.

[...]

O campo de ação, inserido nesse novo tempo-espço, irrompe para além das hierarquias formais do Estado moderno. A política atual penetra nos poros da sociedade, nos grupos, nas redes sociais, nas demandas individuais. Ela se expressa no micro e de forma descentralizada (COSTA; IANNI, 2018, p. 55, 56).

O último elemento constitutivo da cidadania elencado por Maria Izabel Costa e Áurea Maria Ianni é a consciência de ser portador de direitos e deveres. Isso quer dizer que há a ciência de que é a sociedade que definem quem é, ou não, portador de direitos -civis, políticos e sociais- e deveres por meio de composições normativas (e jurídicas) por ela criadas. De tal maneira, “os arranjos sociais e políticos tornam-se, portanto, passíveis de contestações e sujeitos à intervenção do homem que os constituiu” (COSTA; IANNI, 2018, p. 62) e ao mesmo tempo põem e evidência tanto as pessoas que são detentoras da condição de cidadania, como as que não são.

Em arremate, as autoras sublinham que de todos os componentes de cidadania o único que é inexorável é o pertencimento (entendido como reconhecimento social que se perfaz passivamente) e que a existência e o exercício dos demais promoveriam um tipo ideal de cidadania.³³ Assim, os cidadãos plenos estariam a par das três condições e se caracterizariam por serem “politicamente ativos, com consciência de seus deveres, e que lutam pela garantia e ampliação dos direitos” (ibidem, p. 71), ao negociar com o Estado e demais instituições.

Em tempo, as autoras admitem a existência de cidadania, ainda que incompleta. De tal sorte, a cidadania também pode ser tutelada ou passiva. A primeira se satisfaz apenas pelo critério do pertencimento;³⁴ a segunda, a seu turno, agrega ao pertencimento a consciência de direitos e deveres (COSTA; IANNI, 2018, p. 71, 72).

Portanto, a perspectiva de cidadania defendida por COSTA e IANNI está relacionada à fruição de direitos, bem como ao pertencimento comunitário e à participação política.

³³ Tal tese traz à memória a clássica teoria de cidadania dissertada por Thomas Marshal, pela qual a plenitude de um cidadão se dá por meio agregação de direitos (dimensões de direitos civis, políticos e sociais), como se viu anteriormente.

³⁴ Sobre a cidadania tutelada, COSTA e IANNI alertam sobre seu alto grau de perigo social. Afirmam que os “cidadãos desse grupo são caracterizados por não conseguirem exercer seus direitos políticos e por não terem garantidos seus direitos como cidadãos. Em sua maioria, são indivíduos considerados inimputáveis, isto é, não responsáveis por seus atos, e encontram-se tutelados pelo Estado ou por outro indivíduo responsável por eles. São os indivíduos em situação de grande vulnerabilidade social, como os doentes mentais. Estes, na maioria das vezes, são considerados cidadãos apenas pelo pertencimento a um Estado-Nação, pois nem sempre possuem condições de garantir sozinhos os seus direitos, deveres e o livre exercício político”.

1.2 CIDADANIA ATIVA

A expressão “cidadania ativa” volta aos holofotes pelo período de decadência democrática, mas poucas vezes é definida. Em muitas ocasiões seu uso descreve situações em que se considera haver atividade cidadã.

A locução também se torna intrincada quando cotejada com “engajamento cívico” e com “participação ativa”. Não raro há uma aproximação tamanha que, para alguns autores, são termos sinônimos.³⁵

Nesse sentido, na obra *What do we mean by “Civic Engagement”*, ADLER e GOGGIN (2005) tentam delimitar o que é engajamento cívico, termo que no ano de 2005 continha aproximadamente 383.000 resultados em uma simples pesquisa no *site* da *Google*.³⁶ Dentre múltiplos significados pode significar serviço voluntário, ação coletiva, envolvimento político, mudança social e também cidadania ativa. Nesse sentido, ao citar HOLISTER (*apud* ADLER; GOGGIN, 2005, p. 238), os autores expõem que engajamento cívico significaria cidadania ativa numa perspectiva de uma ação coletiva intensa para perseguir interesses de uma determinada comunidade, seja perante o governo ou outras instituições sociais.

A celeuma sobre a originalidade de significados para engajamento cívico e cidadania ativa é considerável. Diferentemente de HOLISTER, HOUTZAGER e ACHARYA (2011, p. 1) defendem de cidadania ativa é “o esforço para negociar diretamente com os agentes do Estado o acesso a bens e serviços legalmente obrigatórios para a provisão pública, como saúde, saneamento e segurança”, e, a seu turno, engajamento cívico diz respeito a “qualquer atividade voluntária e pública”.³⁷

Ainda nesse debate, John Annette (2009, p. 152) ao definir cidadania ativa sobrepõe os conceitos que para os autores anteriores seriam apenas referentes ao engajamento cívico. Cidadania ativa para ANNETTE (2009, p. 152) pode se referir tanto a uma experiência de voluntariado, como ao engajamento cívico e político:

³⁵ Mas, nesse estudo, como já alertado na parte introdutória, parte-se do pressuposto de que cada expressão deve preservar uma semântica própria, sob pena de banalização dos signos linguísticos, de perda de integridade do que se pretende comunicar e de prejuízo da ciência.

³⁶ A título de curiosidade, a busca pelo mesmo termo em 2021 revela aproximadamente 14.400.000 de resultados.

³⁷ Tradução livre para o trecho: “*active citizenship*” - *the effort to negotiate directly with state agents access to goods and services legally mandated for public provision, such as healthcare, sanitation, and security—rather than civic engagement, which encompasses any voluntary and public spirited activity*”. In: *Theory and Society*, 2011, p. 1.

Nos EUA, e agora começando no Reino Unido, os acadêmicos estão vendo a aprendizagem de serviço ou a aprendizagem baseada na comunidade como uma parte importante de uma educação para a cidadania ativa, que eu diria que pode ser baseada em uma concepção mais comunitária de cidadania (voluntariado ou serviço comunitário) ou uma concepção mais 'política ou cívica republicana de cidadania (engajamento cívico e participação política não formal).³⁸

Valendo-se do mesmo procedimento aplicado por ADLER e GOGGIN (2005), uma simples busca pelo *site* de pesquisa da Google pelo termo “cidadania ativa” apresentou aproximadamente 299.000 resultados e “*active citizenship*” revelou aproximadamente 10.200.000 resultados.

Aprofundando a pesquisa em *sites* específicos de literatura acadêmica, algumas bibliografias se fizeram notar ao definir e explanar sobre cidadania ativa. Como se verá, as literaturas selecionadas convergiram à participação material dos cidadãos em várias dimensões. Parte-se, como ponderam YANG e HOSKINS (2020, p. 841), da “aquisição de direitos por meio do engajamento em contextos políticos e sociais e da produção de demandas comuns no cotidiano”, ou ainda da “inclusão de direitos civis, políticos e sociais por meio das práticas de participação em vários níveis” (HAAHR, 1997 *apud* YANG; HOSKINS, 2020, p. 841).³⁹

1.2.1 Maria Victória Benevides

Maria Victória Benevides na obra intitulada *Cidadania Ativa*, publicada em 1998, ao postular pela previsão de democracia semidireta na Constituição de 1988 e refutar o falso dilema entre democracia representativa e direta, dedicou-se a apreciar a perspectiva de cidadania ativa nas formas de participação direta da população no

³⁸ Tradução livre do trecho: “*In the USA, and now beginning in the UK, academics are viewing service learning or community based learning as an important part of an education for active citizenship, which I would argue can be based either on a more communitarian conception of citizenship (volunteering or community service) or a more ‘political or civic republican conception of citizenship (civic engagement and non-formal political participation)’*”. In: *Education, Citizenship and Social Justice*, 2009, p. 152.

³⁹ Tradução livre para os trechos: “*This concept refers to acquiring rights through engagement in political and social contexts and production of common demand in daily life*” e “[...] *Also, the concept of active citizens includes having civic, political and social rights through participatory practices at various levels (Haahr 1997)*”. In: *Higher Education*, 2020, p. 841.

Poder Legislativo. Ou seja, a participação cidadã por meio dos mecanismos do referendo, plebiscito⁴⁰ e pela proposição de lei de iniciativa popular.⁴¹

A noção de cidadania ativa é um dos pilares que norteia o estudo. Para conceituá-la, parte do preceito democrático de soberania popular. A propósito:

[...] a *cidadania ativa através da participação popular* é aqui considerada um princípio democrático, e não um receituário político, que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. Não é “um favor” e, muito menos, uma imagem retórica. É a *realização concreta da soberania popular*, mais importante do que a atividade eleitoral que se esgota na escolha para cargos executivos e legislativos. A participação popular, assim entendida, supera a velha polêmica sobre o “verdadeiro” significado de *cidadania ativa* na filosofia política, desde o século XVIII – assim como a dicotomia Estado e sociedade civil, vigente até hoje entre liberais e antiliberais. Esta *cidadania ativa* supõe a participação popular como possibilidade de *criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes* (1998, p. 20 – destaque originais)

Em um momento posterior, a autora, no artigo *Cidadania Ativa e Democracia no Brasil*, publicado em 2016, apresenta novamente o conceito de cidadania ativa. Todavia, dessa vez, o faz em oposição ao conceito de cidadania passiva:

As ideias e práticas de cidadania e de direitos estão sempre em processo de construção. Isso significa que não podemos congelar num determinado período ou numa determinada sociedade, uma lista fechada de direitos. Como assinalou ARENDT (1988), o que permanece inarredável, como pressuposto básico, é o *direito a ter direitos*. Assim, a relação entre cidadania social e democracia explicita-se também no fato de que ambas são *processos*. Os cidadãos numa democracia não são apenas titulares de direitos já estabelecidos - mas existe, em aberto, a possibilidade de expansão, de criação de novos direitos, de novos espaços, de novos mecanismos. Lembra CHAUÍ (1984) que a cidadania exige instituições, mediações e comportamentos próprios, constituindo-se na criação de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, sindicais e populares) e na definição de instituições permanentes para a expressão política, como partidos, legislação, órgãos dos poderes públicos e mecanismos de participação popular (como conselhos, orçamento participativo, consultas populares como referendos e plebiscitos e a prática da iniciativa popular legislativa). Distingue-se, portanto, a *cidadania passiva* - aquela que é

⁴⁰ Neviton Guedes, ao comentar o caput e os incisos do art. 14 da CF/88, explica que a diferença entre plebiscito e referendo se observa, “basicamente, tendo em consideração o momento em que o povo é chamado a manifestar diretamente a sua vontade política. Se o povo é chamado a manifestar a sua vontade, aprovando ou rejeitando o ato normativo, antes de sua deliberação pelo legislador, de tal ordem que a sua vontade componha o próprio processo de decisão, é caso de plebiscito; se, diversamente, o povo é convocado quando o ato normativo já foi editado, na forma de ratificação ou rejeição, o caso é de referendo”. In: Comentários à Constituição do Brasil, 2018, p. 738.

⁴¹ Segundo FERREIRA FILHO (*apud* SILVA), iniciativa popular é um “instrumento da democracia semidireta, de natureza político-jurídica, através do qual cidadãos em conjunto, e observadas as formalidades legais, provocam o poder legislativo mediante a apresentação de projeto por eles subscritos”. In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, Belo Horizonte, 2015, p. 120.

outorgada pelo Estado, com a ideia moral da tutela e do favor - da *cidadania ativa*, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e *criador de novos direitos* para abrir espaços de participação (2016, p. 20 – destaques originais).

Em síntese, a concepção de cidadania ativa de BENEVIDES (1998, p. 20; 2016, p. 20) implica em “[...] participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder” e em ser “[...] participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação”.

Há, então, três tipos de participação popular: uma com potencial influenciar o poder; outra que cria direitos e ainda uma terceira que abre mais espaços de participação. Fala-se em uma atuação cidadã que seja criativa e transformadora.⁴²

Assim, atuação criativa pode ser compreendida tanto como aquela que difere quanto aquela que aprimora os modos tradicionais de participação. Enquanto uma atuação transformadora pode ser compreendida tanto como aquela que promove nova feição a uma mesma realidade, quanto aquela que modifica a realidade a uma outra condição diversa.

Cidadania ativa, nessa toada, pode ser interpretada como uma conduta cidadã criativa e transformadora que gere participação apta a negociar com ou controlar o poder, que propicie a criação de outros direitos e que desbrave mais espaços de participação popular.

1.2.2 Sherry Arnstein

Sherry Arnstein é uma autora estado-unidense que desenvolveu profunda análise sobre políticas públicas, saúde e comunidades na segunda metade do Século XX. Após uma trajetória de destaque (que inclui o exercício do cargo de *Chief Adviser* em assuntos de participação cidadã no governo do presidente Johnson, em 1966), ARNSTEIN elaborou seu artigo mais famoso chamado *Ladder of Citizen Participation*, a qual foi publicada em 1969 no *Journal of the American Institute of Certified Planners* (AACON).

⁴² Criação é a “[...] ação humana de conceber, de inventar, de gerar, de dar existência a algo que não existe, ou de dar nova forma, novo uso a alguma coisa ou, ainda, de aperfeiçoar coisas já existentes”. Transformar, a seu turno, é “[...] fazer tomar ou tomar nova feição ou caráter; alterar(-se), modificar(-se)” ou ainda “[...] fazer passar ou passar de um estado ou condição a outro, converter(-se), transfigurar(-se)” (HOUAISS, 2001, p. 868, 2.751).

Nesse artigo, a autora une sua experiência pessoal de incentivo à luta das minorias marginalizadas⁴³ com o propósito de desenhar um panorama detalhado de dimensões de participação cidadã. Cotejando os tipos de participação da menor até a mais intensa, explicitamente, Sherry Arnstein conceitua a cidadania como participação efetiva e empoderamento. Assim, pela definição da autora parte do pressuposto de participação material -assim como o conceito de BENEVIDES -, bem como por -como se verá adiante- elaborar sua teoria na direção da “participação ativa”, sua obra está inserida nesta categoria de cidadania ativa.

Ao se debruçar sobre o tema de participação e cidadania, ARNSTEIN (1969, p. 216) rememora que “há uma diferença crítica entre rituais vazios de participação e ter um poder real para influenciar o resultado de um processo”. Essa constatação permite à autora construir duas conclusões: a) a participação cidadã se torna frustrada se não ocorrer redistribuição de poder no relacionamento com as esferas públicas; b) participações sem redistribuição de poder são meramente ritualísticas e só se prestam a preservar o *status quo*, mantendo intocáveis aqueles que já detêm e se beneficiam do poder.⁴⁴

Por meio de uma estratégia didática primorosa, a autora se vale da figura de uma escada para indicar a ascensão da cidadania, na qual cada degrau subido acrescenta uma característica de participação ou de empoderamento. Nesse sentido, FADUL *et al* (2017, p. 82) arrematam que esse escalonamento “não consiste apenas em uma nomenclatura, mas representa as condições que caracterizam um crescente grau de participação real do cidadão no processo decisório e de planejamento”.

Para explicar a ampliação de participação e de poder cidadão, a autora divide a escadaria de participação em patamares de três grupos e oito subgrupos, que são os degraus. Os três grandes grupos são chamados de “passivo”, “responsivo” e “ativo”, na trajetória de ausência de participação até participação substancial.

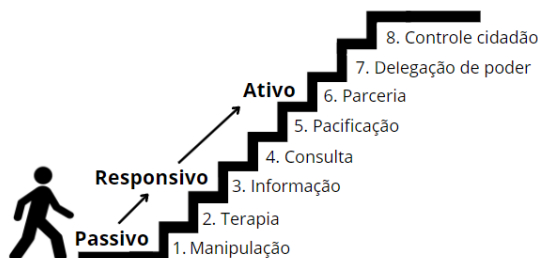
Quanto ao patamar/grupo da passividade, inserem-se duas categorias (degraus) chamadas de “manipulação” e de “terapia”. Na sequência, no grupo “responsividade” passam-se às categorias “informação”, “consulta” e “pacificação”.

⁴³ Minorias que se identificavam, entre outras, com comunidades étnicas latinas, africanas e indianas (ARNSTEIN, 1969, p. 216).

⁴⁴ Adaptação para o trecho: “*There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process. (...) The poster highlights the fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo.*”

Por fim, chegam-se às categorias superiores de “parceria”, de “delegação de poder” e de “controle cidadão” que se inserem no grupo chamado de participação ativa.⁴⁵

Figura 1: Escada de participação de Sherry Arnstein



Fonte: versão adaptada de ARNSTEIN, 1969.

No subgrupo que forma a base da escada de participação estão, segundo ARNSTEIN (1969, p. 217), paradoxalmente, as manifestações que, na verdade, nem mesmo poderiam ser consideradas como participações verdadeiras. Nessa categoria o cidadão é um mero expectador e real intenção do governo é se autoafirmar como ente que educa e cura seu povo.

No patamar mais rasteiro da escada de participação cidadã se encontra a “manipulação”. Segundo Sherry Arnstein, trata-se da existência formal de cidadãos em comitês consultivos, que se resumem a chancelar o intento institucional⁴⁶ ou de serem “doutrinados” pelo governo, havendo uma fala de vetor unidirecional do governo aos cidadãos.

Um degrau acima, mas ainda na faixa de inexistência de participação, está também a categoria denominada “terapia”. Trata-se de uma política pública “desonesta e arrogante” na qual se oferta tratamento psicológico aos cidadãos afetados pelas adversidades derivadas da falta ou falha de um serviço público.⁴⁷

Para sintetizar essa primeira etapa de participação, Lucas Rodrigues e Cláudia Maria Barbosa (2020, p. 28) pontuam que essas estratégias de governo “visam apenas persuadir os cidadãos a pensarem de forma semelhante e legitimar as

⁴⁵ Deve ser salientado que o pertencimento ao grupo passivo ou responsivo não quer dizer ausência de cidadania, mas apenas um modo menos potente de participação cidadã.

⁴⁶ Adaptação ao português da expressão “*on rubberstamp*”, que detona chancela formal ou preenchimento de formalidade para dar legitimidade a algo.

⁴⁷ Explica, a autora, que ao invés da autoridade pública enfrentar problemas, considera seus cidadãos doentes e passa a ‘cuidá-los’. Para ilustrar essa peculiar situação, Arnstein rememora um evento ocorrido no estado da Pensilvânia, no qual o Poder Público, ao invés de investigar os culpados e reestruturar o serviço de saúde da localidade, apenas insere um cidadão que perdeu a filha por falha do hospital público em um grupo de apoio.

políticas implantadas, valendo-se de especialistas para justificá-las”, o que revela que são “refratários [...] a quaisquer influências de opiniões e aspirações sociais”.

Na sequência está o patamar intermediário de participação, que elenca a atuação responsiva. Nesse, desdobram-se três degraus: informação, consulta e pacificação. O grupo responsivo se caracteriza por permitir a fala aos cidadãos, dando-lhes a sensação de terem sido ouvidos, sem, no entanto, terem a força para ter sua opinião levada a efeito. Nas três situações não há compartilhamento de poder na decisão e a palavra final é exclusiva daqueles que já detêm o poder.

Na categoria de informação, a participação cidadã se insere na recepção de diretivas do governo com a diferença de que há informações sobre deveres e direitos. Não há possibilidade de negociação ou mesmo apresentação de resultados. Trata-se de uma comunicação de via única, usualmente permeada de “informações superficiais, de desestímulo a questionamentos e com respostas vazias”, na qual há intimação, jargão jurídico e engrandecimento da posição oficial, que desemboca na aceitação popular das “informações” e chancela da posição governamental (ARNSTEIN, 1969, p. 219).

Na categoria que segue, consulta, há a recepção das ideias da população, contudo sem haver garantia de que a coletânea de informações será levida em consideração. Os métodos mais tradicionais para dar vazão à consulta são as audiências públicas, as pesquisas de comportamento e as associações de moradores de bairro. A participação se estanca num nível de aparência. A autora destaca que para esse método ter vazão precisa ser combinado com outros tipos de mecanismos que deem cabo do popularmente expressado (ARNSTEIN, 1969, p. 219).

A derradeira categoria dentro do prisma da atuação responsiva é a pacificação. Por ela, os cidadãos participam de comitês deliberativos estando autorizados a darem conselhos e proporem planos, mas o governo ainda monopoliza o poder e o direito de julgar a legitimidade e a aplicabilidade da opinião popular⁴⁸. Assevera, ARNSTEN (1969, p. 220), que a melhor experiência da participação por pacificação depende de suporte de técnico e da articulação da comunidade. Assim, embora os cidadãos se expressem, “não há nenhuma parcela de transferência de poder” (RODRIGUES; BARBOSA, 2020, p. 29).

⁴⁸ Adaptação para o trecho “*They allow citizens to advise or plan ad infinitum but retain for powerholders the right to judge the legitimacy or feasibility of the advice*”.

Esses patamares tratam, portanto, de atuações cidadãs simbólicas ou pseudoparticipações. Contudo, analisando o avanço nos degraus desde a manipulação até a pacificação, os modos de participação de responsividade algum modo já “contempla[m] mecanismos primordiais para alcançar a efetiva participação social” (ibidem, p. 29).

No grupo derradeiro de participação ativa e se denota redistribuição de poder. É a partir do sexto degrau, chamado “parceria”, que se confere ao cidadão o “aumento do poder de decisão” (ARNSTEIN, 1969, p. 217). Na categoria citada, o poder é finalmente partilhado entre cidadão e governo, vez que ambos dividem os planos e a responsabilidade da tomada de decisão em comitês de planejamento e de políticas públicas, bem como em mecanismos de resolução de impasses.^{49 50 51}

Nessa toada ascendente, a categoria de poder delegado toma corpo. Nessa a participação social é efetiva e é dominante na negociação. Observa-se a maioria de cidadãos nas discussões e eles têm poder de exigir a *accountability* dos programas de governo. Os detentores de poder finalmente estão em posição de pressão e de negociação.

Por fim, o patamar mais alto da escada é o do controle cidadão. Esse degrau não indica poder absoluto dos cidadãos,⁵² mas denota que foram alcançados graus de poder e de controle que garantem a participação popular efetiva em programas ou nas instituições. Isso representa uma revolução copernicana na relação entre cidadãos e governo, na qual os marginalizados do poder passam a ter condições de negociar mudanças.⁵³

⁴⁹ Adaptação para o trecho “*They agree to share planning and decision-making responsibilities through such structures as joint policy boards, planning committees and mechanisms for resolving impasses*”.

⁵⁰ A efetividade da parceria se amplia se existir um núcleo na comunidade que está sujeito à *accountability*, se houver pagamento da atividade profissional dos líderes comunitários e dos organizadores, bem como se a comunidade for capaz de contratar de especialistas como juristas. Com essa estrutura mais preparada pode haver uma “barganha genuína para influenciar nos resultados” (1969, p. 221, 222).

⁵¹ Embora o nome da categoria sugira uma resolução pacífica, muitas vezes há resistência do governo e, com isso, não é raro observar a tomada do poder pelos cidadãos. Como Arnstein esmiúça: “[...] *Since those who have power normally want to hang onto it, historically it has had to be wrested by the powerless rather than proffered by the powerful*”. (1969, p. 222).

⁵² Nesse sentido, a autora é clara ao afirmar não há falar em poder absoluto à nenhuma categoria. Afirmou: “*Still others have been embellished with misleading rhetoric like “absolute control” which is something no one -including the President of the United States- has or can have*” (p. 216).

⁵³ Sobre os dois degraus que encerram a participação cidadã, bem concluem RODRIGUES e BARBOSA: “os cidadãos assumem o poder em determinadas deliberações ou até mesmo um completo poder gerencial, garantindo atenção aos anseios sociais e possibilitando a emancipação social” (2020, p. 29).

Assim, a proposta de ARNSTEIN é da caracterização de cidadania ativa pela ação popular eficaz nas instituições e pelo empoderamento social. Muito intensa em toda a sua obra é a crítica à pseudoparticipação que caracteriza os dois primeiros subgrupos (participação passiva e responsiva). Essa pseudoparticipação confere mero lustro de democracia, dado que a atuação popular nesse contexto não tem influência real sobre as políticas públicas.

1.2.3 Bryony Hoskins *et al*

Em 2006, a Comissão Europeia lançou um relatório que consolidou um estudo sobre cidadania ativa dentre 19 países do Velho Mundo⁵⁴ desenvolvido pela professora britânica Bryony Hoskins *et al.*⁵⁵ Nesse relatório, chamado *Measuring Active Citizenship in Europe*, é possível encontrar uma perspectiva de elementos que compõem o esperado significado de cidadania ativa.

Parte-se da premissa de que cidadania ativa está ligada com engajamento cívico⁵⁶ e incrementa o capital social, ou seja, aos recursos que emergem do relacionamento interpessoal que colaboram para o desenvolvimento social. Nesse sentido, consideram-se que valores compartilhados de reciprocidade, confiança mútua e cooperação reduzem a chance de comportamentos prejudiciais à sociedade em geral.

Partindo desse introito, a definição encontrada pelo projeto para cidadania ativa foi a de “participação na sociedade civil, comunidade e/ou vida política, caracterizada pelo respeito mútuo e pela não violência e em conformidade com os direitos humanos e a democracia” (HOSKINS *et al*, 2006, p. 10).^{57 58}

E se complementa:

⁵⁴ O estudo foi realizado nos seguintes países: Irlanda, Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia, Portugal, Espanha, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha, Áustria, Polônia, Hungria, Eslovênia, Itália e Grécia. As melhores taxas de atividade cidadã – nas quais os indicadores se encaixavam na categoria “muito alta” – ocorreram na Noruega e na Suécia. In: *Measuring Active Citizenship in Europe*, 2006, p. 7, 8.

⁵⁵ Também colaboraram com a obra os pesquisadores Jochen Jesinghaus, Massimiliano Mascherini, Giuseppe Munda, Michela Nardo, Michaela Saisana, Daniel Van Nijlen, Daniele Vidoni, Ernesto Villalba.

⁵⁶ Como já adiantado no tópico 1.2, ora há uma disputa de significados, ora uma sobreposição. De toda a sorte, parece que o núcleo duro de todas essas expressões da sociedade civil está na proatividade.

⁵⁷ Tradução livre do trecho: “*Participation in civil society, community and/or political life, characterized by mutual respect and non-violence and in accordance with human rights and democracy*”.

⁵⁸ Essa definição também consta na obra *Does university have an effect on young people’s active citizenship in England?*. In: *Higher Education*, 2020, p. 841.

Assim, cidadania ativa é entendida no sentido mais amplo da palavra “participação” e não se restringe à dimensão política. Ela varia de atividades culturais e políticas a ambientais, em níveis local, regional, nacional, europeu e internacional. Inclui formas novas e menos convencionais de cidadania ativa, como a política temática pontual e o consumo responsável, bem como as formas mais tradicionais de votação e filiação a partidos e ONGs. Os limites da cidadania ativa são definidos por fronteiras éticas. As atividades das pessoas devem apoiar a comunidade e não violar os princípios dos direitos humanos e do Estado de Direito (HOSKINS *et al*, p. 10,11).⁵⁹

Nesse quadro, o projeto conclui que cidadania ativa se exercita em quatro dimensões: na vida política, na sociedade civil, na vida comunitária e nos valores sociais. Quanto ao primeiro elemento, diz respeito à participação junto ao Estado nos modos mais tradicionais de democracia representativa como o exercício do voto, da participação em partidos políticos (o que inclui filiação e doação a partidos e trabalho voluntário) e também da representação feminina nos parlamentos.⁶⁰

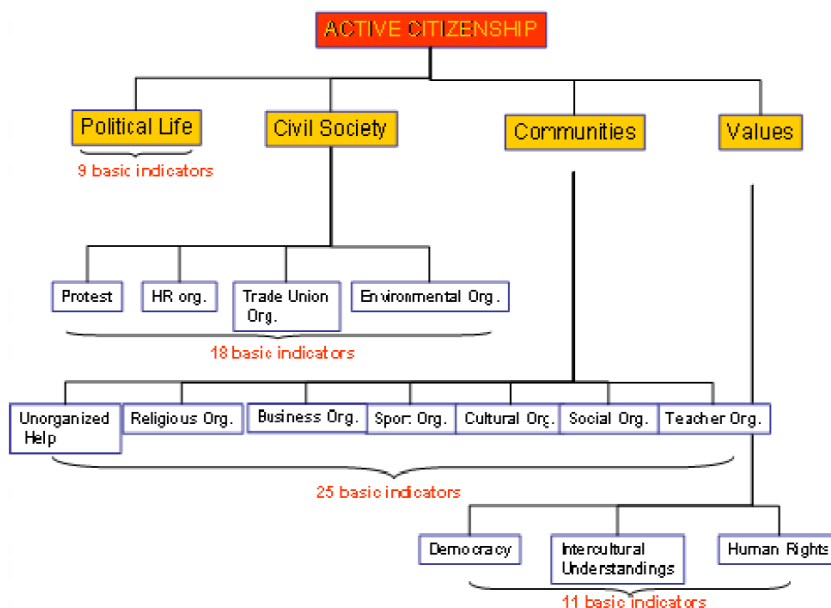
Quanto à dimensão de sociedade civil, o estudo avaliou as atividades não-governamentais, ou seja, atividades coletivas que têm algum propósito. Nesse sentido, foram identificadas manifestações como protestos (que inclui assinatura de petições, boicotes e consumo ético), bem como organizações como sindicatos, organizações em prol do meio ambiente e de direitos humanos.

Na dimensão de vida comunitária foram cotejadas atividades coletivas que não estão ligadas à política, como, por exemplo, a atuação de organizações religiosas, de incentivo ao esporte, à cultura e à ajuda (filantropia); bem como a colaboração para essas atividades com trabalho voluntário e doações.

Na última categoria, valores de cidadania ativa, foi analisado o “reconhecimento da importância dos direitos humanos, da democracia e da compreensão intercultural” (HOSKINS *et al*, 2006, p. 11, 14).

⁵⁹ Tradução livre do trecho: “*Thus, active citizenship is understood in the very broadest sense of the word “participation” and is not restricted to the political dimension. It ranges from cultural and political to environmental activities, on local, regional, national, European and international levels. It includes new and less conventional forms of active citizenship, such as one-off issue politics and responsible consumption, as well as the more traditional forms of voting and membership in parties and NGOs. The limits of active citizenship are set by ethical boundaries. People’s activities should support the community and should not contravene principles of human rights and the rule of law.*”

⁶⁰ De bom tom lembrar que o estudo foi feito em 2006, o que pode explicar, em partes, a ausência de outros grupos minoritários que hoje –quinze anos depois– estão mais visíveis.

Figura 2: Categorias de cidadania ativa

Fonte: HOSKINS *et al*, 2006, p. 11.

O estudo mostrou, em síntese, que o índice de cidadania ativa encontra alta correlação com os índices de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e de Desenvolvimento Humano (IDH), enquanto se apresenta contrário ao índice de corrupção. O trabalho europeu concluiu que a cidadania ativa é um “elemento essencial de estratégia que põe luz sobre valores, sobre a democracia representativa e sobre a sociedade civil” (HOSKINS *et al*, 2006, p. 57).

Para fins de definição, a cidadania ativa teve uma percepção bastante alargada no relatório da Comissão Europeia produzido por HOSKINS *et al*. Seu significado ultrapassa o campo das condutas e alcança os valores sociais. Contudo, pela definição inicial apresentada, o núcleo é a participação em qualquer formato que seja condizente com os direitos humanos, com o Estado de Direito e com a democracia.

1.2.4 Véronique Jochum *et al*

Ao tratar sobre renovação cívica e cidadania ativa para uma cartilha informativa do *National Council for Voluntary Organisations* do Reino Unido, Véronique Jochum, Belinda Pratten e Karl Wilding discorrem sobre cidadania ativa em três prismas.

Primeiramente, aos autores alertam que do ponto de vista governamental, a cidadania ativa é analisada, fundamentalmente, com o objetivo de melhorar a relação entre governados e governo, sendo restrita à participação por meio do voto, bem como no governo local e nos serviços públicos. JOCHUM *et al* (2005, p. 7) asseveram que essa perspectiva dá a entender que o foco governamental reside em como “os cidadãos se relacionam com o estado e suas instituições, em vez de como eles podem se relacionar uns com os outros, e de como a participação cívica em vez da participação civil pode ser incentivada”.⁶¹

Contudo, os autores não consideram esse viés suficiente. Para eles, o governo deveria remover as barreiras⁶² e ampliar as oportunidades para o cidadão participar ativamente e lidar tanto com os seus problemas individuais, como com os problemas de sua comunidade. Nesse sentido, JOCHUM *et al* (2005, p. 16) asseveram que a cidadania ativa está ligada à autodeterminação⁶³ e “diz respeito principalmente à participação dos indivíduos nas decisões”.⁶⁴

Os autores, passam, então, a se esmerar na lapidação de três outras perspectivas coexistentes de cidadania: a política, a social e a individual. A primeira categoria é um conceito normativo e diz respeito ao relacionamento com o Estado, que tende a condutas formais e se evidencia com a condição jurídica de cidadão, na assunção legal de direitos e responsabilidades (os deveres), bem como na participação no processo político e nas prestações de contas públicas.

A categoria social enfoca a relação cidadã entre o indivíduo e a sociedade em geral. Nela transparece a consciência de pertencer a uma comunidade e se pauta em ações coletivas, que podem ser formais ou informais. Já a terceira via de cidadania ativa, a seu modo, seria individual, mais subjetiva, frequentemente motivada por

⁶¹ Tradução livre do trecho: “*What seems to be the focus of the Government’s attention is how citizens relate to the state and its institutions rather than how they might relate to each other, and how civic participation rather than civil participation can be encouraged*”. In: *Civil renewal and active citizenship*, 2005, p. 7.

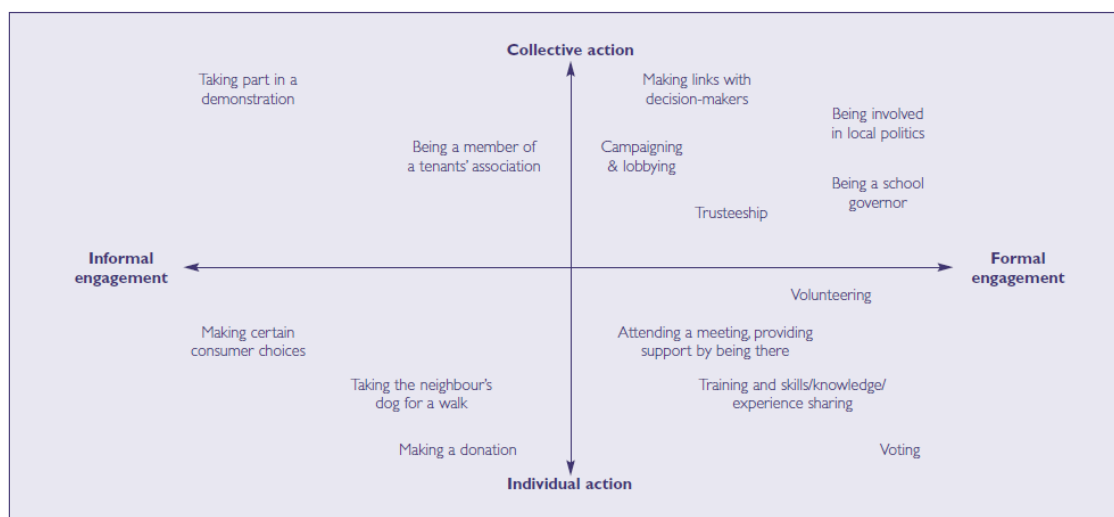
⁶² Percepção que tem sintonia com a ideia de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. O filósofo indiano advoga que o desenvolvimento “*consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente*”, bem como um “*processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas*”. In: *Desenvolvimento como liberdade*, 2010, p. 10, 337.

⁶³ Na visão dos autores autodeterminação tem como aliados os valores de mutualidade e de solidariedade.

⁶⁴ Adaptação e tradução livre do trecho: “*Active citizenship is primarily about individuals participating in the decisions it is about self-determination coupled with the values of mutuality and solidarity*”.

interesse individual, regida pelo sentido de agência⁶⁵, empoderamento e possibilidade de escolhas. São atitudes de participação informal e sem controle estatal, como um boicote ou fazer um favor ao vizinho (JOCHUM *et al*, 2005, p. 25,26).

Figura 3: Múltiplos enfoques de cidadania ativa



Fonte: JOCHUM *et al*, 2005, p. 27.

Dessa maneira, JOCHUM *et al* apresentam uma visão abrangente do que é cidadania ativa que reconhece a formalidade dos conceitos jurídico e das atuações políticas tradicionais, mas que também se pauta na capacidade de agência, no empoderamento e na participação cidadã, seja na perspectiva social ou individual.⁶⁶

1.2.5 O que faz a cidadania ser ativa?

O resgate de literatura sobre cidadania ativa indica que o termo já teve seu uso explícito no século XVIII, quando nomes da ciência jurídica representada por Emmanuel Joseph Sièyes promoveram a separação do cidadão entre ativos e passivos.

⁶⁵ Ao interpretar a obra de Amartya Sen, André Folloni elucida que a condição de agência se refere à liberdade da pessoa “para fazer e para conquistar na busca dos objetivos que ela valora como importantes, (...) levando em conta, inclusive, o que ela entende como sendo seus deveres enquanto um agente responsável capaz de decidir”. In: A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, 2020, p. 116.

⁶⁶ O mote desses teóricos pode ser sintetizado por “*active Citizens don’t wait around for change to happen, they drive the change themselves*”. In: *British Council of Active Citizens*.

Os cidadãos ativos, vistos como “grandes acionistas da grande empresa social”, cumulavam as benesses de cidadania civis dos cidadãos passivos de “proteção de sua pessoa, seus bens, sua liberdade” e ainda teriam o “direito de participar ativamente na formação dos poderes públicos” e “influenciar ativamente os serviços públicos” (SIÈYES, 1789, *apud* DAL RI, 2010, p. 29).

Hoje não há mais falar sobre categorias jurídicas nesses moldes. Contudo, persiste na literatura sociopolítica e jurídica o uso do termo “cidadania ativa” que contém alguma imprecisão, ou alguma generalidade, que obscurece o que ele pretende dizer especificamente. Em resumo, a dúvida repousa em que medida o adjetivo “ativa” qualifica o substantivo “cidadania” na perspectiva atual.

É necessário identificar o que é elementar no termo cidadania para depois comparar com o que a literatura acrescenta como elementos acidentais essenciais e relevantes que caracterizem o termo novo.

Como ilustrado no início do capítulo, cidadania é um termo que compõe realidades políticas, sociais e jurídicas, bem como versa atualmente não apenas sobre as normas que incluem alguém na categoria de cidadão, mas também sobre pertencimento comunitário, inclusão legal, exercício de direitos, participação política e também emancipação. No sentir de RAMIREZ S. (1998, p. 95), cidadania poderia ser vista como um princípio que congloba os princípios de igualdade, de liberdade e de fraternidade (ou ainda, solidariedade).

Pela definição clássica de Thomas Marshall, cidadania é a capacidade de “participação integral na comunidade”, a qual é obtida pela fruição de direitos civis, políticos e sociais, o que exige um aparato estatal que garanta igualdade de oportunidades a todos. Assim, cidadania revela um viés jurídico circunscrito no Estado-Nação, e se efetiva plenamente pelo domínio concomitante de direitos civil, políticos e sociais e com igualdade de oportunidade a todos os cidadãos.

Na leitura estudiosa das brasileiras Maria Izabel Sanches Costa e Áurea Maria Zöllner Ianni, cidadania é uma identidade sociopolítica que é composta por vínculos de pertencimento, bem como pela participação política e/ou coletiva e pela consciência de possuir direitos e deveres.

Diversamente do autor que as antecederam, a perspectiva não é tão jurídica e inova quanto à inserção da oportunidade de participação material, não apenas formal. O que se aproxima do conceito clássico de Aristóteles (1998, p. 187) de cidadania como a “capacidade de participar da administração da justiça e do governo”.

Assim, a literatura elencada tem as seguintes definições como atinentes ao vocábulo cidadania: a) condição de quem está inserido e tutelado em todas as dimensões de direitos dentro de um Estado-Nação; b) pertencimento por identidade cultural e política e c) participação emancipatória da sociedade civil na busca por direitos ainda não materializados ou na sua proteção.

Cidadania ativa, como termo acidental, deve revelar alguma evolução ao conceito inicial. Os autores que foram selecionados para auxiliar na definição que se pretende construir lapidaram o sentido da locução “cidadania ativa”, não se resumindo a meras pseudodefinições de exemplos ou termo soltos. O que, como visto, não se prestam a definir qualquer coisa, já que numa definição, segundo HOGDSON (2015, p. 40-50), busca-se encontrar os elementos acidentais essenciais e relevantes -não meramente descritivos, nem causais ou funcionais- que tornam esse termo diferenciado do de cidadania, sem, contudo, perder a sintonia com o núcleo duro da palavra *mater*.

Pela exegese da catedrática brasileira Maria Victória Benevides (1998, p. 20; 2016, p. 20), cidadania ativa é “[...] participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder”, bem como ser “[...] participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação”

Cidadania ativa, nessa toada, pode ser interpretada como o exercício prático de uma conduta cidadã criativa e transformadora que gere participação apta a negociar com ou a controlar o poder, que propicie a criação de outros direitos e que desbrave mais espaços de participação popular.

Para Sherry Arnstein cidadania é participação efetiva e empoderamento social face ao Estado. Essa participação toma contornos muito nítidos em práticas (pro)ativas que não se satisfazem com meras consultas de opiniões ou quaisquer práticas passivas. De tal sorte, essa participação precisa ser qualificada pela capacidade de influenciar, parcial ou totalmente, o poder para ser cidadã. Assim, se não houver essa aptidão, trata-se de mera pseudoparticipação que tem lustro de democracia num contexto no qual não há influência real sobre as políticas públicas.

No estudo de Bryony Hoskins *et al* (2006, p. 10), cidadania ativa foi definida como “participação na sociedade civil, comunidade e/ou vida política, caracterizada pelo respeito mútuo e pela não violência e em conformidade com os direitos humanos e a democracia”. Os autores orientam que a palavra participação deve ser interpretada

de modo ampliado. Além a prática política, a cidadania ativa qualificada pela participação se revela na sociedade civil, na vida comunitária e nos valores sociais.

Desse modo, a caracterização de cidadania ativa proposta no relatório da Comissão Europeia produzido por HOSKINS *et al* alcança os valores sociais e o núcleo do conceito é a participação em qualquer formato que respeite a ética e que seja condizente com os direitos humanos, com o Estado de Direito e com a democracia.

Por fim, consente a última literatura elencada desenvolvida por Véronique Jochum, Belinda Pratten e Karl Wilding, cidadania ativa tem um viés aglutinador. Ela se refere à participação dos indivíduos nas decisões e à condição de autodeterminação que pode se revelar em três ambientes: no político pelas atuações com a instituições já tradicionais, no social pela mobilização coletiva e emancipadora e no individual regido pelo sentido de agência e empoderamento em ações que colaborem com a sociedade.

Dessa forma, as fontes eleitas apresentam os seguintes núcleos-duros para as definições da locução cidadania ativa: a) participação criativa e transformadora apta a negociar com ou a controlar o poder; b) participação que cria direitos; c) participação que desbrave mais espaços de participação popular; d) participação efetiva com capacidade de influenciar ou controlar o poder no trato com o governo; e) empoderamento social; f) participação na esfera política ou social que respeite os valores sociais, a ética, os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito; g) participação dos indivíduos nas decisões públicas, bem como atuações diretas em prol da coletividade ou atuações individuais em condição de agente.

Para evidenciar o que é extrapola o conceito original, deve haver uma comparação entre os significados esperados para o léxico “cidadania” e para a locução “cidadania ativa”. Averiguou-se que cidadania se direciona aos significados de inclusão política em um Estado-Nação, fruição de direitos, pertencimento social, comunitário e político e participação emancipatória.

Embora existam algumas arestas bastantes específicas em alguns dos conceitos de cidadania ativa e um pequeno coincidir na participação emancipatória que está inserida no conceito de cidadania de COSTA e IANNI, os elementos acidentais essenciais e relevantes que se revelaram na análise semântica do conceito de cidadania ativa ventilados foram, em totalidade, a participação efetiva (ou direta), e, majoritariamente, a capacidade de influenciar uma decisão pública.

A participação essa que ultrapassa a mera aquiescência social e que alcança a tomada de decisão é o mote que se destaca na literatura apresentada. Na visão de Fábio Konder Comparato a nova democracia é fundamentalmente orientada à participação:

A idéia-mestra da nova cidadania consiste em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social: é a idéia de participação. Ela deve instaurar-se em cinco níveis: a) na distribuição dos bens, materiais e imateriais, indispensáveis a uma existência socialmente digna; b) na proteção dos interesses difusos ou transindividuais; c) no controle do poder político; d) na administração da coisa pública. e) na proteção dos interesses transnacionais. Examinemos, separadamente, cada um desses níveis (apud COMPARATO, 1993, n. p.). ⁶⁷

Destarte, o termo médio ou um parâmetro encontrado dedutivamente dentre os vários significados dados nas definições analisadas de cidadania ativa se direcionam à participação direta e à capacidade de influenciar uma decisão.

Essa definição e as originalmente estudadas de BENEVIDES (1998; 2016), ARNSTEIN (1969), HOSKINS *et al* (2006) e de JOCHUM *et al* (2005) serão cotejadas no terceiro capítulo para avaliar a permeabilidade da cidadania ativa, sob tais preceitos, em quatro oportunidades de participações populares no Poder Judiciário.

⁶⁷ Nesse diapasão, Gerald Delanty (1997, p. 286) propõe que é a incorporação da participação que está no núcleo da cidadania ativa é o que promove o que ele chama de “cidadania substantiva”: “Em geral, um modelo de direitos de cidadania em suas dimensões cívica, política e social tem prevalecido nas discussões sobre cidadania. O modelo de direitos, que pressupõe uma compreensão formal ou processual da cidadania, tem sido criticado por excluir a possibilidade de uma cidadania ativa. Uma dimensão substantiva da cidadania implica, portanto, em certo sentido, um conceito ativo. Até certo ponto, a ideia de cidadania social e de cidadania cultural sugere algo mais concreto do que direitos, mas em geral esses modelos, e em particular os primeiros, tendem a não se estender às dimensões mais substantivas da cidadania”.

2. CIDADANIA E PODER JUDICIÁRIO

Ao pensar sobre cidadania, o raciocínio logo é guiado ao uso do direito político de eleger representantes dos Poderes Executivo e Legislativo que tem clímax no dia das eleições. Também se encaminha às competências do Poder Legislativo, especialmente à Câmara dos Deputados – que é a casa de representantes do povo.

Com um pouco mais de profundidade no tema, cidadania ativa nessa seara remete, como intensamente defendido por Maria Victória Benevides, às três vias participação popular conforme nossa Carta Constitucional: plebiscito, referendo,^{68 69} e iniciativa popular de leis⁷⁰. Vale mencionar, em tempo, que há, ainda, uma quarta via de cidadania ativa elencada pela literatura jurídica que não foi acolhida pela Constituição Federal brasileira: o *recall*.⁷¹

Mas essas perspectivas precisam ser ampliadas. Cidadania é um conceito que se ergue com base no poder decorrente da soberania popular, a qual edifica o Estado Republicano e por conseguintes seus Poderes, bem como confere ao povo o poder soberano final dentro da estrutura política, social e jurídica formalmente plasmada por meio da Constituição – um documento que se inicia na força social e política e depois se convola em norma máxima e estruturante do novo sistema jurídico que se inaugura.

Nessa esteira, assevera, Dalton José Borba (2002, apud SALGADO, 2005, p. 215, 216), que o poder popular precede à própria Constituição, tanto que é ele que forja o novo Estado:

[...] há de se reconhecer que o poder que funda o Estado emana do povo. Esse poder não é apenas nominal, como querem alguns, que insistem visualizar sua existência apenas formalmente, no artigo primeiro do texto da Constituição. A força popular - capaz de determinar nova ordem política - é, antes de mais nada, um poder pré-jurídico, e, portanto, sequer subordinado aos limites e ou condições estabelecidas pela própria lei suprema. É, assim, poder de fato; não de direito. Pertence ao mundo do ser; não do dever ser.

⁶⁸ Vide nota de rodapé n. 42.

⁶⁹ Acrescenta, GARCIA, que o referendo “consiste na consulta à população sobre emendamentos constitucionais ou até sanção de leis ordinárias, quando esta inferir sobre interesse público nacional”. In: Revista de Informação Legislativa, 2005, p. 5.

⁷⁰ Vide nota de rodapé n. 43.

⁷¹ Segundo Frederick Bird (apud ÁVILA, 2009, p. 53), *recall* é uma “técnica política destinada a permitir ao eleitorado, mediante uma eleição espacial, a substituição de um funcionário público antes da extinção normal do tempo de exercícios das funções”. O *recall* parte da ideia de que eleitores tem do direito de controlar as autoridades eleitas no sistema democrático. In: *Recall* – a revogação do mandato político pelos eleitores, USP, 2009.

A organização política que se funda na vontade e soberania popular é a República. Sobre essa opção como forma de Estado, ensina José Joaquim Gomes Canotilho (2018, p. 47-50) que ela tem por esteio a oposição ao controle monárquico, bem como que ela define uma comunidade política de “indivíduos que se autodetermina politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas próprias assentes na decisão e participação dos cidadãos no governo de uma comunidade de cidadãos livres e iguais”. E, por se regular entre cidadãos iguais, ela exige a deliberação como forma legítima de alcançar suas decisões:

A República é ainda uma ordem de domínio – de pessoas sobre pessoas –, mas trata-se de um domínio sujeito à deliberação política de cidadãos livres e iguais. Precisamente por isso, a forma republicana de governo está associada à ideia de democracia deliberativa. Por democracia deliberativa entende-se uma ordem política na qual os cidadãos se comprometem: (1) a resolver colectivamente os problemas colocados pelas suas escolhas colectivas através da discussão pública; (2) a aceitar como legítimas as instituições políticas de base, na medida em que estas constituem o quadro de uma deliberação pública tomada com toda a liberdade; (3) a justificar e a prestar contas destas deliberações (*accountability*) e da gestão dos dinheiros públicos (virtude republicana contra a corrupção) (CANOTILHO, 2018, p. 48).

De tal sorte, a República se apresenta dentro de um modelo de liberdades e fiscalização de representantes, no qual o povo – e os cidadãos – passa a atuar proativamente para construir seu destino individual e coletivo. Explana, CANOTILHO (2018, p. 49, 50), que a República juntamente a democracia deliberativa formam supedâneo da cidadania ativa:

“Nós queremos uma *res publica*” tem o sentido de direito de participação dos cidadãos na qualidade de conformadores do seu destino político e da comunidade política em que se inserem. Neste sentido, alguns autores referem-se a “autodeterminação individual”, a “autodeterminação institucional” e a “republicanismo cívico”. Em termos mais “fundadores”, o “acto fundacional” da República Brasileira é constituído uno actu pela liberdade jusfundamental radicada na pessoa humana e pela liberdade de conformação política assente na vontade popular. [...] A “forma republicana de governo”, além de se reconduzir a uma “forma antimonárquica”, transporta também um esquema organizatório de controlo do poder. Regista-se que a forma republicana de governo exterioriza um momento fundamental oriundo do federalismo americano: o princípio da soberania popular (que substitui o princípio dinástico) deve articular-se com um sistema de *checks and balances* de modo a “republicanizar” a tradição liberal inglesa. Em terceiro lugar, e como já se aludiu atrás, a forma republicana pressupõe um catálogo de liberdades (regime de liberdade) onde se articulem intersubjectivamente a liberdade dos antigos (direito de participação política) e a liberdade dos modernos (direitos de defesa individuais). Desta simbiose da república como regime de liberdade e como regime de livre participação política resulta a positividade da cidadania activa e livre, erguendo os cidadãos a “pedreiros livres” dos parâmetros político-sociais das respectivas comunidades.

Assim sendo, pelo fundamento de soberania popular da criação do Estado e de suas instituições, em nenhum *locus* do Estado se está autorizado a evitar (ou negar) o espaço para a cidadania e essa diretriz inclui o Poder Judiciário.

O que pode soar um tanto estranho se se mantiver o pensamento raso de exercício da cidadania por meio exclusivo do voto, pois o Poder Judiciário não é aberto à eleição popular de seus membros. Mas ainda assim, mesmo sem a possibilidade de eleição de magistrados, que é uma opção possível de arranjo institucional constitucional,⁷² há que se falar em meios de democratização do Poder Judiciário e de ampliação da cidadania em sua estrutura e em suas atividades, pois ele decorre diretamente da vontade soberana popular que instaura o Estado Republicano e Democrático brasileiro.

Aqui um pequeno ajuste de perspectivas quanto à forma democrática dentro do Judiciário precisa ser feito. Segundo Leonardo Avritzer (2016, p. 108), a teoria republicana moderna não advoga pela totalidade democrática do Poder Judiciário. Ao contrário: é visto como um contraponto estabilizador institucional no qual prevalece um papel *contrademocrático*.⁷³ Explica, o cientista político:

Sobre o ponto de vista puramente doutrinário, não existe nenhum Judiciário que seja plenamente democrático. O Judiciário, na maneira como está colocado nas constituições modernas, o papel dele é na verdade de moderador da soberania política. Nesse sentido, acabou prevalecendo nas sociedades modernas o judiciário o papel de contrademocracia. Ainda assim, existem vários níveis de democracia nos diferentes tipos de Poder Judiciário e o Poder Judiciário brasileiro em algumas pautas até se aproximou ou tentou se aproximar da cidadania (AVRITZER, 2016, p. 108).

⁷² Veja-se, a opção de eleger -ou não - magistrados é parte do arranjo constitucional. No Brasil essa não foi a escolha promulgada na atual Constituição. No sentir de AVRITZER, a escolha dos magistrados de primeiro grau pela população poderia ser um modo de aumentar a democratização do Poder Judiciário: “um exemplo é a eleição de juízes em primeira instância, no mesmo sentido como funciona no Judiciário norte-americano. A própria entrada no Poder Judiciário poderia ser alterada para que não fosse só por meio de concurso, mas que implicasse em alguma legitimidade da própria cidadania.” *In*: Justiça e Direitos Humanos, 2016, p. 108.

⁷³ Na defesa contrademocrática do Poder Judiciário, Beclate Oliveira Silva rememora a importância da defesa dos direitos das minorias, o que muitas vezes não ocorre quando decisões são tomadas pelo critério majoritário. Diz o autor: “Por isso o Poder Judiciário deve ser contramajoritário. É algo fundamental para a manutenção de um regime democrático. Sem o respeito às minorias, a democracia perde seu caráter essencial, a capacidade de inserir, no poder, a diferença. Sem a diferença representada e respeitada, a democracia morre”. *In*: Revista ANNEP de Direito Processual, 2020, 196.

De toda sorte, ainda que não se espere uma totalidade democrática, há que ter espaços de democracia substantiva no Poder Judiciário, pois o Poder que se exerce decorre da autorização popular.

Segundo Maurício Rezende, muitas vezes a necessidade de democratização do Poder Judiciário passa despercebida justamente por não voltarmos atenção ao fundamento republicano de sua existência.

Na visão do autor, a desatenção quanto à qualidade de Poder pode ter raízes históricas. Ele relembra que nas primeiras teorias políticas modernas não se falava em Poder Judiciário, mas apenas em *função* ou *serviço* judicante. A propósito, assevera REZENDE (2018, p. 59, 60):

Com o tempo, esse sobre dito “órgão” será coincido com um dos três Poderes do Estado, como sumarizou o Barão de Montesquieu, dando azo à ideia de Poder Judiciário que persiste, *mutatis mutandis*, até os dias atuais. De todo modo, observe-se que o Judiciário, assim, sempre esteve ligado a uma noção de desempenho de um poder – o poder de dizer o Direito, de “fazer Justiça”, de, enfim, compor os conflitos -, e um poder essencialmente ligado à ideia de soberania, que é essencialmente política. No entanto, durante algum tempo buscou-se negar a politicidade do Judiciário, havendo aqueles que, como certos argumentos, questionam a própria ideia de “Poder” Judiciário. Nesse sentido, observe-se que o Judiciário é o braço inerte do Estado não tem força das armas, nem estabelece regras do jogo, e diante dessa reflexão, alguns outros autores historicamente visaram negar a ideia de “Poder” Judiciário atribuindo-lhe a noção de “função”, ou, ainda, como fizera Duguit, a noção de “serviço”. A disputa, em realidade, não é de mera nomenclatura e esconde uma noção ligada ao próprio papel e ao protagonismo do Judiciário.

Maurício Pires Guedes (2016, p. 39, 40) explica que na perspectiva lockiana a *função judicante* era mais uma dentre as atividades do Poder Executivo:

Nesse contexto, nessa engenhosa retórica trazida para justificar a falta de legitimidade do poder absolutista derrotado, surge a distinção e separação de poderes na visão de Locke, como decorrente do pacto dos cidadãos firmados nesse novo estado social. [...]

De fato, partindo dos poderes do homem no estado da natureza, Locke nos apresenta duas funções soberanas internas nessa sociedade política a ser instaurado: a legislativa, que teria a tarefa de definir o modo com que se deverá utilizar a força da comunidade para a preservação dela própria e de seus membros; e a executiva, que teria o encargo de assegurar internamente a execução das leis positivas.

E quando Montesquieu confabulou a existência do Poder Judiciário foi com o propósito de participar de um sistema de “freios e contrapesos”, ou seja, exercer algum

tipo de fiscalização entre Poderes, vez que ao arranjo com dois não havia se mostrado controlável.

Como visto, mesmo quando alçado à categoria de Poder, não era tido na mesma condição que os demais. De tal sorte, mesmo nesse novo cenário, mesmo na base da estrutura estatal, ainda foi minimizada a potência política do Poder Judiciário.

Entendido com o “braço inerte do Estado”, e como mera “*bouche de la loi*”, aos seus executores – os magistrados - cabia “apenas aplicar da forma mais mecânica possível as leis editadas pelo Legislativo, como forma de democraticamente garantir e assegurar os direitos do cidadão em face dos excessos do Estado” (REZENDE, 2018, p. 43).

A celeuma entre poder e função não é despropositada. Ao não se reconhecer a verdadeira identidade de Poder ao Judiciário é possível não relacionar ao fato de que a sua legitimidade deriva da vontade popular em sua origem, paradigma do qual não pode desviar ou se excluir:

[...] é importante pontuar que é um contrassenso pensar um Poder Judiciário que não seja político, [...] ignorando a função essencialmente política que ele cumpre. O Judiciário, assim, é um Poder, de nome e de fato, e um poder político, em dois sentidos: i) por ser integrante do aparato estatal, que é inegavelmente produto das relações políticas; e ii) também por aplicar o Direito, o que também é uma atividade política, além de técnica. Esse rol de obviedades, contudo, não encerra as reflexões a respeito da politicidade do Poder Judiciário – pelo contrário, as amplifica. Definir que o Judiciário é um Poder político abre alas para uma série de decorrências dessas constatações, pois todo o poder é exercido com alguma finalidade (função), com ou sem alguma noção de legitimidade em seu exercício, e através de uma lógica própria. Assim, admitir a politicidade do Poder Judiciário, para além de inventar a roda, aloca as problemáticas contemporâneas na arena de como, por que, para que, por quem, para quem ele é exercido (REZENDE, 2018, p. 61, 62).

Destarte, entra em cena a titularidade e o propósito da existência do Judiciário. Obviamente que pode se justificar sua legitimidade de modo político pela decorrência direta da vontade do constituinte originário -que plasma a vontade popular-, e de

modo jurídico pela definição de competências constitucionais - que é um argumento congruente na percepção kelseniana.^{74 75}

Contudo, uma legitimidade autorreferente ou que se encerra em argumento de autoridade – ainda que seja a vontade soberana popular, mesmo que válidas, são convidadas a serem acompanhadas por legitimidade substancial na contemporaneidade, por meio da participação popular.

Uma legitimidade substancial posterior que reforça a legitimidade originária segue a trilha do alargamento dos espaços de cidadania e da democratização. E essa pode ser compreendida conforme a conceituação dada por Mauricio Rezende (2018, p.18), pela qual

Democratizar “significa, de algum modo, trazer algo para mais perto do povo, o que pressupõe que o objeto não esteja com ele ou inteiramente [...]. se não está com o povo está com outrem e, portanto, democratizar significa uma realocação geral dos recursos de poder.

Ao realocar poder, permite-se seu compartilhamento. E seu partilhar com o povo é um modo de ampliação da cidadania. Ao se embasar no filósofo Cornelius Castoriadis, José Geraldo de Souza Junior (2015, p. 21) afirma que “a justiça é uma questão da cidadania”. E esmiúça:

Assim, como a própria sociedade é uma instituição contínua da política, a justiça é uma construção social da cidadania e é a resultante de a experiência democrática por meio da qual espaços de atuação e de institucionalização e processos sociais novos são permanentemente inventados, realizando direitos e expandindo a emancipação humana (SOUZA JUNIOR, 2015, p. 21).

É nessa toada de ampliação dos espaços que Ariana Brunieri e Daniele Pereira (2017, p. 498), ao tratarem sobre o tema de cidadania e judicialização da mediação, afirmam que a percepção contemporânea do conceito de cidadania se encaminha à lógica da “cooperação, participação no todo e nas partes das instituições, e na lógica

⁷⁴ Nesse sentido, o professor Paulo Ricardo Schier ao comentar sobre o tema “democracia e Poder Judiciário” destaca a legitimação formal-constitucional da Suprema Corte pátria que é decorrente da vontade soberana povo que cria as estruturas institucionais do Estado. Na mesma oportunidade, porém, lança debate sobre a legitimidade material dentro de uma lógica argumentativa, a qual não se satisfaz com a distribuição formal-constitucional de competências da Assembleia Constituinte. In: Café Democrático, 2019.

⁷⁵ Hans Kelsen é um jurista que desenvolveu sua teoria constitucional dentro do período histórico do Positivismo e buscou justificar a cientificidade Direito com a estruturação lógica e sistêmica das normas, da mais alta categoria que é a Constituição como norma fundamental, passando-se às normas intermediárias – leis - que já deveriam respeitar à *Grundnorm*, até chegar às normas menores, como atos administrativos, que devem observar as normas que lhes são superiores.

do pertencimento aos grupos e ao Estado”, o que insere o Judiciário nesse paradigma.

76

Destarte, o Poder do Poder Judiciário nasce da legitimidade da vontade soberana popular e da sua origem não pode se esquivar. A visão democrática atual exige a complementação da legitimidade formal com a legitimidade substancial, o que implica em aprimoramento dos espaços e da qualidade da participação. A presença popular na Justiça, seja na política ou na jurisdição, é uma expressão da cidadania, a qual justifica a existência da própria justiça e promove a emancipação humana.

2.1 DEMOCRATIZAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

É elementar a aproximação popular da estrutura e das atividades do Poder Judiciário para sua maior legitimação e democratização. Boaventura de Sousa Santos (apud ESCRIVÃO FILHO, 2015, p. 87) defende que para o povo de aproximar da Justiça, o Poder Judiciário precisa dialogar com a sociedade:

O sistema judiciário não está habituado a falar com outras instituições. Essa é uma outra faceta de seu isolamento. A nossa meta deve ser a criação de uma cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da Justiça. Não haverá Justiça mais próxima dos cidadãos, se os cidadãos não se sentirem mais próximos da Justiça.

Em verdade, deve-se reconhecer que a defesa da participação popular no Poder Judiciário, como a doutrina contemporânea vem advogando, ocorre há bem mais tempo. Vale lembrar que havia clamores a seu favor antes mesmo da atual Constituição.

Ainda durante o período ditatorial, Joaquim de Arruda Falcão Neto (1981, p. 19) já pronunciava o desejo por uma justiça mais cidadã que se originaria de uma nova cultura jurídica permeada pela “participação cidadã” e pela reorientação de sua base de legitimação:

A importância e a influência potencial do Poder Judiciário no cotidiano do cidadão faz com que se tente reintroduzir o Judiciário na vida política na nação. Ao entender este chamado de volta, cabe ao Judiciário a decisão

⁷⁶ No mesmo coro de cidadania como participação no Estado também entoa Ada Pellegrini Grinover ao analisar a participação popular no Poder Judiciário. *In: Mediação e Gerenciamento do Processo: revolução na prestação jurisdicional*, 2007, p. 4.

fundamental: a) Apenas restaurar o passado e sua aliança com a elite [...]. b) Ou, aprendendo do passado ainda recente, abrir-se à participação dos cidadãos das camadas mais populares, reorientando ele também sua base de legitimação. Este caminho exige a volta do país ao Estado de direito democrático, renega o formalismo legalizador das desigualdades e reorienta a estatização da economia. Desta decisão fundamental, da possibilidade de o Judiciário voltar-se para a conquista de uma base de sustentação social e política própria, vai depender os caminhos da nova cultura jurídica brasileira (FALCÃO NETO, 1981, p. 19).

O reforço da legitimação democrática do Poder Judiciário – ou seja, a legitimação material com a presença popular junto à legitimação formal-constitucional - é um desejo latente que paulatinamente está se desenvolver na organização social brasileira durante a nova etapa democrática, iniciada em outubro de 1988.

Merece ser destacado que retomada democrática já foi um passo crucial para legitimação material do Judiciário, pois a condição política de um estado determina a condição da jurisdição e da permeabilidade de sua estrutura. Destarte, explica Moacyr Amaral dos Santos (apud HADDAD, 2020, n. p.) ue

[...] a Jurisdição é uma das funções da soberania do Estado. Função de poder, do Poder Judiciário. Consiste no poder de atuar o direito objetivo, que o próprio Estado elaborou, compondo os conflitos de interesses e dessa forma resguardando a ordem jurídica e a autoridade da lei. A função jurisdicional é, assim, como que um prolongamento da função legislativa e a pressupõe.

Certamente que um novo pacto constitucional, ainda que democrático, não garantiria por si um desempenho sem tropeços. Não tardou e logo se identificou um Poder com estrutura retrógrada, com administração obscura e ineficiente em seu serviço, o que foi chamado de “crise da justiça”.

Quanto às críticas ao Poder Judiciário após a promulgação da Constituição Cidadã, Cláudia Maria Barbosa (2013, n. p.) destacou o elo entre a chamada “crise da justiça” à baixa densidade democrática do Poder Judiciário. A autora pontuou que instituição judiciária ainda era arrimada nos padrões do regime político antecessor caracterizado por sua ritualística elitista, fechada e avessa à transparência e à participação popular. Nesse sentido, asseverou:

[...] [a] crise do Judiciário impõe o enfrentamento de padrões de atuação fortemente estabelecidos na cultura jurídica e política, tais como (...) a excessiva erudição e ritualização dos procedimentos que envolvem o Poder Judiciário; a natureza da função jurisdicional, fortemente centrada na solução de conflitos e na jurisdição contenciosa; o alegado caráter dito ‘antidemocrático’ do Judiciário, quando se tem em conta a forma de investidura em seus cargos; o processo de seleção autoritário e ainda pouco

transparente, excessivamente formal e essencialmente legalista típico dos concursos públicos para as carreiras jurídicas, em contraposição ao processo eminentemente político, igualmente autoritário e pouco transparente típico das indicações e nomeações das Cortes Superiores.

José Geraldo de Souza Junior (2015, p. 21, 22) comunga da mesma compreensão e afirma que o Poder Judiciário é refratário “à participação e controle social, não obstante constituir a soberania popular um fundamento sobre o qual se assenta a estrutura dos poderes e suas respectivas instituições”.

Complementa o citado autor, que existem entraves e contradições precisam ser superados dentro do Poder Judiciário para aprofundar a democratização – e por conseguinte a cidadania – em sua estrutura e em sua função. Ele sugere mudanças para democratizar o Poder Judiciário, o que inclui “considerar a participação como um exercício da cidadania”:

Primeiro, criar condições para inserir no modelo existente de administração da justiça e a ideia de participação popular que não está inscrita em sua estrutura; segundo, superar o obstáculo de uma demanda de participação popular não estatizada e policêntrica; terceiro, fazer operar um protagonismo não subordinado institucional e profissionalmente, num sistema de justiça que atua com predominância de escalões hierárquicos profissionais; quarto, aproximar a participação popular do cerne mesmo da salvaguarda institucional e profissional do sistema, que é a aplicação do direito; quinto, considerar a participação como um exercício da cidadania, para além do âmbito liberal individualizado, para formas de participação coletivas assentes na comunidade real de interesses determinados segundo critérios intra e transobjetivos (2015, p. 23).

Em um rol menos detalhado, Francisca Damascena (2017, p. 135) sintetiza que a democratização do Poder Judiciário perpassa “o acesso à justiça, a gestão democrática das instituições jurídicas e a ampliação de mecanismos da participação popular nos debates e deliberações nas questões políticas constitucionais”.⁷⁷

O cientista político Leonardo Avritzer acredita que o Poder Judiciário tem se aproximado da cidadania, porém, dentre os Poderes pátrios, ainda é o mais

⁷⁷ Francisca Damasceno dedica uma extensa tese de doutoramento para defender a necessidade da ampliação da democratização no Supremo Tribunal Federal e propõe o controle de constitucionalidade por um Conselho Constitucional Plural (CCP) no qual haveria a participação cidadã multidisciplinar e intercultural. Assevera a autora: “Num regime democrático não deve haver divisão entre atores e expectadores, todos podem exercer uma cidadania ativa na luta por um mundo em que a justiça constitucional se efetive. O exercício da cidadania não é uma reserva do sistema político representativo de governo, é para ser exercício em todas as estruturas de poder, assim como a interpretação constitucional também não pode ser encarada como uma reserva dos juristas. Esse monopólio do poder de interpretação e decisão acarreta que a jurisdição constitucional se distancie não só do constitucionalismo democrático, mas da complexidade do mundo da vida”. *In*: A participação democrática no processo de legitimação democrática do Judiciário brasileiro, 2017, p. 188.

antidemocrático, especialmente por ser o “mais distante em relação à garantia da participação popular” e pelo modo de sua organização interna. Quanto à questão estrutural, ele elenca como causas antidemocráticas a “estrutura de privilégios que tem e que ao que parece pretende perpetuar”, a “hierarquia pela qual subordina os setores dentro do próprio Poder Judiciário” bem como a falta de transparência com seus gastos (AVRITZER, 2016, p. 106, 108).

De tal modo, arremata o autor que “tudo indica que o Poder Judiciário seja até democrático dentro no sentido do conjunto de decisões que toma, mas ele é absolutamente antidemocrático pela maneira com que sua organização interna está estruturada” (AVRITZER, 2016, p. 108).

No sentir de Maurício Rezende, a democratização do Judiciário é imperiosa, inclusive porque a Carta Magna a ele credita a efetivação do extenso rol de direitos nela contidos, o que gera uma expectativa de ampliação da cidadania em suas estruturas. Diz, o autor:

A constituição Federal é generosa em garantir uma serie de direitos e de atribuir também ao Judiciário o papel de efetivá-los, e é tarefa doas juristas [...] pensar nos mecanismos institucionais para garantir o bom cumprimento dessa tarefa. [...]
Se, [...], o Poder Judiciário é de fato depositário das esperanças de uma sociedade livre, justa e solidária, e concretizador dos objetivos da República, o Guardião da Constituição, é, por conseguinte, um Poder que inexoravelmente deve ser democrático – e, se não o é, precisa urgentemente se democratizar (REZENDE, 2018, p. 49, 55).

Felizmente, corroborando-se com Leonardo Avritzer, observa-se que o Poder Judiciário brasileiro vem paulatinamente ampliando os espaços de cidadania, tanto na política judiciária quanto no acesso à Justiça.

No que diz respeito aos avanços na seara da política judiciária, reconhece-se a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ente inserido no ordenamento pátrio pela Emenda Constitucional n.º 45/2004 e incorporado no texto constitucional no artigo 103-B.

No que atine aos avanços de acesso à Justiça, amparado pelas inovações legislativas, vislumbra-se a horizontalização da Justiça a partir de 1995, bem como o incentivo aos métodos autocompositivos, a adoção do sistema multiportas, algumas inovações da legislação processual penal e o acolhimento da justiça restaurativa.

2.1.1 Democratização e política judiciária: o Conselho Nacional de Justiça

Um dos modos elencados pela doutrina jurídica para adensar a democracia – ao lado da participação popular - é a *accountability*.⁷⁸ Como visto, conforme Alessandro Amorin (2014, p. 6, 7), a prestação de contas aperfeiçoa as instituições democráticas e minimiza os desvios da representação:

O primeiro reivindicaria transformações e reformas dentro das próprias instituições representativas (principalmente as eleitorais) como forma de suplantar os problemas da democracia representativa. A aposta dessa corrente seria no aperfeiçoamento dessas instituições, criando, portanto, mecanismos de *accountability* que assegurassem, de fato, a responsividade. O segundo campo, por seu turno, apostaria no aumento da participação popular como forma de revitalização da democracia. O aprofundamento da democracia seria, dessa forma, a resposta para os supostos vícios da democracia representativa.

No Brasil o modelo gerencial é aplicado logo que ocorre a transição do regime ditatorial para o democrático. Com base na nova Constituição e nas novas tendências estrangeiras de prestação de contas, a Administração Pública nacional remodelou a gestão para ser “mais eficiente e controlável e com o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas sob o tema *accountability*, principalmente como sinônimo de responsabilização” (PINHO; SACRAMENTO apud MONTEIRO et al, 2016, p. 66).

O marco jurídico pátrio para a *accountability* repousa na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Sua previsão está ligada à norma de soberania popular, que prescreve o pacto democrático pelo qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (parágrafo único, artigo 1.º).

O termo *accountability* não encontra um equivalente linguístico perfeito não apenas no português, mas também em outras línguas como italiano, espanhol, japonês e alemão (BOVENS, 2005, p. 204), pois lhe falta o próprio conceito dentro do arranjo do idioma (CAMPOS, 1990, n. p.).

⁷⁸ A origem do conceito de *accountability* é bastante antiga e diversa da atualmente usada. Segundo Mark Bovens, historicamente o termo tem seus primórdios na averiguação contábil de terras determinada pelo Rei Willian I aos seus súditos após a invasões normandas à Inglaterra em meados do Século XI. O uso recente da palavra remete à administração de empresas e esse paradigma foi introduzido na seara governamental a fim de aprimorar a Administração Pública. Assim, a acepção pública de *accountability* possui intenção oposta à sua vertente histórica: propõe-se a impor ao príncipe o dever de prestar contas ao cidadão. In: *The Oxford Handbook of Public Management*, 2005, p. 182, 183.

O significado, adotado da língua inglesa, não se restringe apenas à coerência contábil ou à fiscalização da prestação de serviços públicos. Tem relação, igualmente, ao “respeito ao próprio relacionamento entre a administração pública e seu público, à própria noção de público” (CAMPOS, 1990, n. p.).

De tal sorte, quando na seara pública dirá respeito à abertura aos cidadãos sobre a prestação de contas e à justa e boa governança.⁷⁹ Isso, pois -como visto- o argumento fundante do *accountability* público repousa no paradigma democrático, pelo qual cidadãos podem exigir satisfações das ações dos representantes, e esses, por seu turno, têm a obrigação de prestá-las (MALENA *et al*, 2014, p. 2).

Dessa maneira, a apreensão do vocábulo estrangeiro exige a combinação de conceitos que na língua portuguesa estão representadas em palavras diversas. Lucas Rodrigues e Cláudia Maria Barbosa (2020, p. 22) argumentam que a compreensão de *accountability*, portanto, “funda-se em três elementos imprescindíveis, quais sejam, a informação, justificação e punição”.

No mesmo diapasão, esmiúça Valdoir Walthier:

Accountability se refere, por um lado, ao cumprimento por agentes públicos de obrigações de prestar informações e responder a questionamentos para os cidadãos, diretamente ou por meio de representantes incumbidos dessa tarefa. Por outro lado, refere-se ao usufruto da prerrogativa dos cidadãos - diretamente ou por meio de representantes - de exigir as informações, fazer questionamentos e receber justificativas, bem como de impor sanções ou gerar premiações de acordo com o que for evidenciado da ação dos responsáveis, o que sempre deverá levar em conta o efetivo atendimento ao interesse público (2013, p. 248).

Interpretar a *accountability* pelo lume democrático é essencial, pois, por tal orientação política, é esperado dos governos que sejam responsáveis perante seus cidadãos (CAMPOS, 1990). De tal maneira, o *accountability* “não é apenas um marco, mas uma condição *sine qua non* para um governo democrático”, sem o qual a democracia se torna vazia (BOVENS, 2005, p. 182, 192).

Além da tendência internacional pelo *new management*, outro importante incentivo para a mudança do *savoir-faire* das instituições brasileiras veio por pressões econômicas externas. Conforme leciona Cláudia Maria Barbosa (2013, n. p.), “a boa

⁷⁹ Tradução livre do trecho: “Here we will concentrate on public accountability. Most importantly, “public” relates to openness. The account giving is done in public, i.e. it is open or at least accessible to citizens. [...] In modern political discourse, “accountability” and “accountable” [...] hold strong promises of fair and equitable governance”.

governança nasce na década de 1990 como requisitos impostos pelo Banco Mundial para financiar a infraestrutura e reformas no setor da administração pública em países em desenvolvimento”.

A autora complementa que o esforço pelo controle das contas públicas ocorre simultaneamente à redemocratização e aos programas de construção do estado de bem-estar social:

Na América Latina as ideias de governança e *accountability* tiveram suas raízes neoliberais matizadas porque foram recepcionadas no seio de um esforço de construção de um estado de bem-estar social no período de redemocratização. A busca pela eficiência “burocrática” deveria se fazer acompanhar de mecanismos que possibilitem e assegurem a participação crescente do cidadão sobre a gestão pública (BARBOSA, 2013, n.p.).

Vera Lúcia Ponciano (2009, p. 123, 124), ao analisar as influências dos órgãos internacionais na realidade brasileira do mencionado período,⁸⁰ destacou o desafio pátrio no enfrentamento concomitante das mazelas do neoliberalismo e da crise da justiça:

Partindo do pressuposto de que o neo-liberalismo [s.i.c] revelou suas debilidades, uma vez que não garantiu o crescimento, mas aumentou muito as desigualdades sociais, a vulnerabilidade, a insegurança e a incerteza na vida das classes populares e fomentou uma cultura de indiferença à degradação ambiental, [...] a reforma do Judiciário protagonizada pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e pelas grandes agências multilaterais e nacionais de ajuda ao desenvolvimento, abrange o campo dos negócios, dos interesses econômicos, que postula um sistema judiciário eficiente, rápido, que permita a previsibilidade dos negócios, a segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade.

A ampla pressão pela administração gerencial pugnava também por mudanças no Poder Judiciário. Em outras palavras, para enfrentar a “crise da justiça” era

⁸⁰ Um relato claro de todas as pressões e tramitações para a implantação do modelo gerencial no Poder Judiciário brasileiro que culminaram na Emenda Constitucional n.º 45/2004 podem ser bem apreendidos no trabalho de Vera Lúcia Ponciano chamado “Reforma do Poder Judiciário: limites e desafios”. É válida, igualmente, a leitura do trabalho “Governança judicial e mediação institucionalizada de conflitos nos fóruns descentralizados de Curitiba: uma abordagem sobre as possibilidades de democratização do Poder Judiciário” de Andréa Abrahão Costa ao bem explorar a pressão internacional para o acolhimento das práticas autocompositivas como parte da estratégia gerencial judiciária (Resolução n.º 125/2010 do CNJ).

necessário promover a “reforma do Judiciário”, o que culminou na edição de Emenda Constitucional n.º 45/2004.⁸¹

Como bem registrou Daniela Marques de Moraes, a crise e a reforma do Poder Judiciário, bem como a EC n.º 45/2004, suscitam diversas e conflitantes opiniões na doutrina jurídica nacional. Há quem defenda que de fato houve um aprofundamento da democracia, contudo também há quem não tenha o mesmo otimismo. Joaquim J. Calmon de Passo, por exemplo, manifestou que a crise era apenas na tramitação processual e que a reforma serviu dar cabo aos processos que perduravam nos gabinetes:

Os motivos ‘conhecidos’ e que foram apontados como determinantes da Emenda 45: Crise do Poder Judiciário. Crise de legitimação? Crise de organização? Crise de desempenho? Não. Crise centrada na ‘excessiva duração’ do processo. Reformou-se para obter uma prestação jurisdicional mais célere e mais efetiva: Celeridade, efetividade, deformalização. Uma reforma dita como sendo feita em favor do cidadão, do jurisdicionado. Ou um falso diagnóstico da crise ou o propósito de encobrimento ou despistamento da atenção dos jurisdicionados para os reais problemas do Poder Judiciário, que se identificam com os problemas de nosso país e de sua feição econômica, política e social (PASSOS DE FREITAS apud MORAES, 2014, p. 160).

Conquanto toda a discussão doutrinária sobre o foco da EC n.º 45/2004 e seus efeitos, certo é que foi nessa mescla de exigências administrativas, econômicas e democráticas surgiu o Conselho Nacional de Justiça, ente pertencente ao Poder Judiciário, ao qual -paradoxalmente- foi atribuída a tarefa de seu controle externo. Sua previsão está assentada constitucionalmente no artigo 103-B da CRFB e sua competência está prevista no § 4.º e seus respectivos incisos:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

⁸¹ Daniela Marques de Moraes complementa que no mesmo período da EC n.º 45/2004, os Três Poderes pátrios “subscreveram um pacto de Estado, o I Pacto pelo Judiciário – Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano –, no qual foram apontados 11 compromissos para o desenvolvimento da prestação da Justiça: 1. Implementação da Reforma Constitucional do Judiciário; 2. Reforma do sistema recursal e dos procedimentos; 3. Defensoria Pública e Acesso às Justiça; 4. Juizados Especiais e Justiça Itinerante; 5. Execução Fiscal; 6. Precatórios; 7. Graves violações contra os Direitos Humanos; 8. Informatização; 9. Produção de dados e indicadores estatísticos; 10. Coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; 11. Incentivo à aplicação das penas alternativas”. Ainda, a autora registra que em 2009 houve um segundo pacto para tratar sobre o sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. *In*: A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça, 2014, p. 158,159.

- I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;
- III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;
- V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
- VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
- VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Nas palavras de Vera Lúcia Ponciano (2009, p. 113), o CNJ tem a competência de “zelar pela autonomia do Poder Judiciário, de fiscalizar os atos administrativos e o cumprimento das normas disciplinares no âmbito da gestão judicial, e de planejar políticas públicas relacionadas ao acesso à Justiça e ao aprimoramento da prestação jurisdicional”.

De acordo com TOMIO e ROBL FILHO (2013, p. 41), cabe, em apertada síntese, ao CNJ “exercer *accountability* sobre outros agentes estatais como tribunais, magistrados, serviços auxiliares, prestadores de serviço notarial e de registro que atuam por delegação”, bem como “zelar pela autonomia e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura”.

Francisca Pamplona Damascena (2017, p. 154) pontua que a criação do CNJ, além de ter o propósito de controle externo para averiguar questões *interna corporis*, de minoração de interesses institucionais corporativista e de gerar mais eficiência, também intencionava “reafirmar sua importância [a do Poder Judiciário] perante a sociedade e demais poderes, bem com promover um diálogo com os próprios membros do Judiciário e com a sociedade”.

Conforme os TOMIO e ROBL FILHO (2013, p. 29), esse órgão de controle inserido “sob encomenda” no texto constitucional aprofunda a compromisso

democrático, pois “antes da reforma do poder Judiciário (EC 45/2004) e da conseqüente [sic] instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), facilmente eram observados profundos déficits de *accountability* no Judiciário”.

Além do controle, Daniela Moraes menciona que o CNJ fornece à população informações e dados sobre seu funcionamento e seus serviços:

Ademais, o Conselho Nacional de Justiça possui condições de alcançar, resguardar e sistematizar dados da justiça brasileira, em toda sua extensão territorial, identificando as principais dificuldades e, igualmente, as melhores práticas para tentar eliminar o que for considerado ruim, manter o que for bom, além de aprimorar as atividades consideradas medianas, mas aproveitáveis (MORAES, 2014, p. 155).

Assim, os principais argumentos que se apresentam para compreender o CNJ como um órgão que promove democratização no Poder Judiciário se arrimam na execução da *accountability*, na transparência de dados, na participação popular em sua composição e na dinâmica gerencial de seus programas.

Quanto à qualidade da presença de cidadãos em sua composição (e em suas comissões), o aprofundamento desse tema será feito no item 3.4, quando for avaliada sua aderência ao conceito de cidadania ativa.

Quanto à transparência, de fato, observa-se que o CNJ tem um compromisso com a apresentação de dados e informações sobre sua estrutura e sua eficiência, as quais são anualmente publicadas no relatório *Justiça em Números* desde 2004. E ano após ano os relatórios se tornaram mais acessíveis ao público. Vê-se, a partir de 2013 o uso de iconografia didática que acompanha todo o trabalho ao lado dos gráficos e das tabelas técnicas, também um *design* e de um *layout* mais agradável e compreensível ao leitor, bem como com a redação de Sumários Executivos (a partir de 2017) e de Resumos Executivos (entre 2008 e 2011) que consolidam a síntese dos resultados obtidos.

Embora se reconheça a presteza desse trabalho estratégico, estudiosos discordam quanto à profundidade dessa atividade quanto ao controle externo. Nesse tom é a opinião de Leonardo Avritzer (2016, p. 110):

[...] o CNJ teve momento muito importantes no último período, pois ele se tornou um local em que de fato se pode discutir desvios ou distorções muito grandes no Poder Judiciário. Levanta um número sobre acesso à justiça e faz uma certa pressão por eficiência, mas tudo isso me parece muito pouco em relação àquilo que é necessário para efetivar controle externo.

E no que tange ao impacto social, igualmente considera (AVRITZER, 2016, p. 108):

O CNJ é um órgão muito importante [...], mas no que diz respeito à efetivação de direitos, não o vejo como um órgão muito ativo, não. Ele é muito mais ativo para dentro do Judiciário, da relação entre a alta instância do Judiciário e seus outros corpos jurídicos do que em relação à luta por direitos. O CNJ não consegue efetivar ou ampliar essa luta por direitos.

Outra característica que se evoca para justificar a amplitude democrática do CNJ é a sua atuação fiscalizadora. Nesse sentido, primeiro emerge a crítica de Leonardo Avritzer, pela qual não considera que um órgão do próprio Poder seja adequado para essa função. Para ele o Senado seria o ente propício para esse mister:

Acredito que seria mais importante se houvesse o controle externo exercido pelos outros poderes, especialmente o Senado. Acho que o local adequado para o exercício do controle externo do Poder Judiciário é o Legislativo, especialmente sua casa alta (2016, p. 108).

Ainda no que tange à atuação de controle, estudos quanto ao seu conteúdo igualmente revelam pontos questionáveis. Conforme estudo específico de TOMIO e ROBL FILHO sobre a permeabilidade da *accountability* aos atos do Poder Judiciário, foi constatado que existem limites decorrentes da regulamentação constitucional dada à instituição que estão intimamente relacionados às garantias ao exercício da magistratura. Pontuam que essa dificuldade reside no impasse entre a garantia de independência funcional e a (im)possibilidade de auditoria dos diversos atos praticados pelos magistrados, especialmente aqueles classificados como decisórios e institucionais.⁸²

⁸² É digno fazer constar que TOMIO e ROBL FILHO criaram uma classificação quadripartite original para classificar os atos judiciais. Essa classificação é composta pelas categorias decisória, comportamental, institucional e jurídico-legal. Explicam que “No exercício do poder Judiciário, dotado de garantias extensas de independência e sem mecanismos de seleção por eleições, como o previsto constitucionalmente no Brasil, as formas de *accountability* judiciais encontram-se principalmente na esfera institucional, podendo ser diferenciadas como: (i) “*accountability* judicial ‘decisória’”, que significa a possibilidade de requerer informações e justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, além de aplicar uma sanção por essas decisões; (ii) “*accountability* judicial comportamental”, que significa receber informações e justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, integridade, produtividade, entre outros), também sendo autorizada a atribuição de sanção; (iii) “*accountability* judicial institucional”, que diz respeito às informações e às justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais (administração, orçamento e relações com outros poderes), assim como a sanção pela realização de processos institucionais inadequados; (iv) por fim, “*accountability* judicial legal” significa o fornecimento de informações e justificações sob o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação.” *In*: Revista de Sociologia e Política, 2013, p. 30.

A *accountability* de atos decisórios se refere à “possibilidade de requerer informações e justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, além de aplicar uma sanção por essas decisões”. Já a *accountability* de atos institucionais diz respeito “às informações e às justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais (...), assim como a sanção pela realização de processos institucionais inadequado” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30).

Nesse estudo TOMIO e ROBL FILHO (2017, p. 44) constata-se que “o Poder Judiciário brasileiro é dotado de grande independência judicial institucional e plena independência judicial decisória”, o que contrastaria com a principiologia do Estado democrático arrimada na premissa de separação de controle entre poderes. Esse cenário leva os autores a asseverarem que “desse modo não existe e não é adequado que ocorra uma independência judicial institucional plena, sem o exercício de *accountability* judicial institucional por outros poderes” (TOMIO; ROBL FILHO, 2017, p. 43).

Tais considerações permitem concluir que ainda há pontos da atuação da magistratura intocáveis pela *accountability*. Essa blindagem aos outros Poderes e à auditoria popular destoam da compreensão vanguardista de democracia que insere o mandatário constitucional – o povo – em todos os segmentos da administração pública.

A maior abertura à *accountability*, no ponto de vista de André Augusto Salvador Bezerra (2016, p. 100), seria uma contribuição para a democracia brasileira como um todo, pois havendo “transparência para ser controlado, o Judiciário ganha legitimidade democrática, fortalecendo-se para exercer a sua função independente de fiscalizar os demais poderes”.

Por fim, não escapam de críticas o excessivo propósito gerencial nos programas estabelecidos pelo CNJ. No sentir de Andréa Abrahão Costa (2018, p. 205), ao contemplar as metas de resolução de controvérsias pelas formas autocompositivas, especialmente após as diretrizes da Resolução n.º 125/2010 do CNJ, o mote da celeridade e da obtenção de resultados abafa a voz -e a vontade autêntica- do jurisdicionado na execução das audiências de autocomposição. Circunstâncias, essas, que, para jurista, põem em dúvida a materialidade da democratização da reforma do Poder Judiciário.

2.1.2 Democratização e acesso à justiça

Em termos de acesso à justiça, a literatura também constata uma ascensão democrática nas alterações e inserções normativas brasileiras, umas já se apresentavam antes da Emenda Constitucional n.º 45/2004, outras surgem por sua influência.

Em verdade, como já adiantado, a democratização no Judiciário é assunto de longa data. Em 1996, José Augusto Delgado, em uma conferência pronunciada no II Encontro dos Advogados da Paraíba, alertava do papel dos juízes e da submissão de sua atividade aos ditames da cidadania:

A toga do juiz e as vestes talares do advogado devem ter o talhe da sociedade. Devem seguir o modelo querido pelo povo, de modo que expressem, em seus procedimentos, a justiça. Antes de serem escravos da lei, devem ser súditos fiéis da cidadania, da verdade, da paz, da harmonia entre os homens, mensageiros capazes de impor uma estabilidade social e de alegrarem o coração do homem sofrido pela violação constante ao seu direito de cidadania (1996, p. 26, 27).

Classicamente, o acesso à justiça é um tema lapido por Mauro Cappelletti e Briant Garth (1988, p. 12, 15), o qual definem como “o mais básico direito dos direitos humanos”, “o modo pelo qual direitos se tornam efetivos” e “direito social básico das modernas sociedades”.

Dado que o sistema jurídico é aquele no qual “as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado”, os autores defendem que o acesso à justiça deve ter duas finalidades dentro do sistema jurídico: “ser igualmente acessível a todos” e “produzir resultados que sejam individualmente e socialmente justos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

Ao ponderar sobre inovações bem-vindas, os autores observam que um novo modo de acesso à justiça alcança a resolução extrajudicial e a prevenção de disputas, pois existe uma “enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos”, o que força “uma nova meditação sobre o sistema de suprimento – o sistema judiciário” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67, 68, 70).

Desse ponto de vista, defendem que conceito de justiça deve passar por uma reforma fundamental: superar o formalismo para ingressar no campo da justiça social, na “busca de procedimentos que sejam conducentes à produção dos direitos das pessoas comuns” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 93).

Ao reapreciar o tema, Mauro Cappelletti (1994, p. 82) explicitamente conjuga o acesso à justiça aos meios alternativos de resolução de conflito, sejam os meios judiciais ou não.

Atualmente, ao se falar em acesso à justiça, refere-se à ordem jurídica justa, conceito que extrapola o direito de aforamento de uma demanda contenciosa. Kazuo Watanabe (*apud* RAMOS; MATTOS, 2018, p. 582) inclui nesse viés o “direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça”.

Acrescentam Edith Ramos e Dalmo Mattos que a ordem jurídica justa privilegia a autonomia individual e compartilha com o cidadão a responsabilidade na pacificação social:

Por conseguinte, a efetivação da ordem jurídica justa demanda a garantia de que o Judiciário esteja disposto a efetivar direitos, o que implica compartilhar direitos e deveres de maneira recíproca. Nesse sentido, deve-se conceber de forma recíproca e complementar dignidade e liberdade como elementos essenciais da ordem jurídica justa. (...) Segundo Barroso (...), a dignidade como autonomia envolve, antes de tudo, a capacidade de autodeterminação, assim, como “o direito do indivíduo de decidir os rumos da própria vida e de desenvolver livremente sua personalidade”. Desse modo, o acesso à justiça enquanto núcleo central da dignidade humana está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito de atuação pressupõe o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública (RAMOS; MATTOS, 2018, p. 579).

Acesso à justiça também perpassa a questão da acessibilidade da linguagem. Ao ponderar sobre o legado de J. J. Calmon de Passos, Cláudia Albagli Nogueira Serpa (2020, p. 78) alerta quantos aos obstáculos da tecnocracia do discurso jurídico e o quanto isso colabora com falta de emancipação do indivíduo e da sociedade. Isto, pois, o discurso jurídico é inacessível (ininteligível) à maioria daqueles a quem se destina.

Disto se apreende que a releitura contemporânea do acesso à justiça não é apegada à processualização ou ao à frieza e à insipidez do vernáculo tecnocrata, mas, ao contrário, enfatiza a expansão da tutela jurisdicional nas suas mais diversas formas ao dar espaço de autonomia ao jurisdicionado, bem como impõe o dever de repelir as barreiras que se apresentem para sua efetivação da pacificação social, o que inclui a acessibilidade na linguagem.

Isto, pois o acesso à justiça, como bem pontua Luis Guilherme Marinoni (2000, *apud* MORAES, 2014, p. 100), é um tema decorrente da cidadania:

[...] acesso à justiça quer dizer acesso a um processo justo, a garantia de acesso a uma justiça imparcial, que não só possibilite a participação efetiva e adequada das partes no processo jurisdicional, mas que também permita a efetividade da tutela dos direitos, consideradas as diferentes posições sociais e as específicas situações de direito substancial. Acesso à justiça significa, ainda, acesso à informação e à orientação jurídicas e a todos os meios alternativos de composição dos conflitos. O acesso à ordem jurídica justa é, antes de tudo, uma questão de cidadania.

Assim, os movimentos de acesso à justiça abrem alas à perspectiva de adensamento da cidadania, pois ela exige a “adoção de técnicas diretas de participação democrática”, o que significa “democratizar a democracia através da participação, intensificando a otimização das participações dos homens no processo de decisão” (MARINONI, 2011 *apud* MORAIS, 2014, p. 176).

Sem a pretensão de esgotar todos as Inovações democrática ocorridas dentro do atual período constitucional – seja na seara cível ou penal-, um grande passo em prol da ampliação da cidadania no Poder judiciário ocorreu, em 1995, com a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (n.º 9.099/95).

Seu impacto teve, pelo menos, duas grandes repercussões. A primeira, evidentemente, pela criação de uma nova competência processual ordinária que se orienta -seja nas causas cíveis ou penais- consoante a clara redação do seu artigo 2.º: “pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”. Esses novos paradigmas colaboraram para equilibrar as relações entre os participantes do processo e facilitar a compreensão do rito e dos termos da decisão às partes jurisdicionadas.

Nesse sentido, Rogerio Schietti Cruz (2019, p. 46) acrescenta que a principiologia inovadora da Lei n.º 9.099/1995 “importou em uma mudança de postura dos profissionais do Direito, máxime de juízes e promotores de Justiça, tão enraizados no modelo tradicional, predominantemente escrito, excessivamente formal e lento”.

De tal sorte, a nova principiologia do microssistema dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais rompeu com o padrão ritualístico e comportamental do processo convencional. Segundo Paulo Cezar Pinheiro Carneiro (*apud* NÓBREGA, 2017, p. 13), as regras no Juizado Especial permearam de democracia o procedimento, ao defender que Lei dos juizados

[...] promove a descentralização da justiça, priorizando a defesa individual de pessoas menos favorecidas, de forma gratuita, simples e rápida e, se necessário, com plena assistência judiciária, procurando assegurar a

igualdade de armas e, assim, a cidadania. Incentiva a utilização de equivalentes jurisdicionais, bem como a participação popular na administração da justiça, democratizando-a.

No que afeta o Processo Civil, exclusivamente, outra grande melhora democrática trazida pela Lei federal n.º 9.099/95 foi a inserção da conciliação na audiência inicial também no procedimento ordinário. De tal sorte, remodelou o rito tradicional e verticalizado do Código Processual anterior, forjado em 1964 e repaginado em 1973 por Alfredo Buzaid que remanescia de institutos anacrônicos do direito lusitano ⁸³ e que foi plasmado dentro de um paradigma ditatorial. ⁸⁴

Outra inovação que colaborou substancialmente com o acesso à justiça foi a facilitação do aforamento pelas regras de dispensa de pagamento de custas (art. 54), bem como pela faculdade de iniciar um processo sem patrocínio em causas que não excedam o valor legalmente definido (art. 9.º).

Mais um passo na direção cidadã do Poder Judiciário se deu com o programa nacional de conciliação chamado “Movimento pela Conciliação”, conhecido também pelo mote “Conciliar é Legal”, do Conselho Nacional de Justiça.

A proposta dessa política judiciária, iniciada em 2006, é materializar a cultura de pacificação de litígios por meio da autocomposição e -evidentemente- de resolver o apoteótico volume de demandas jurídicas pendentes que abarrotam o Poder Judiciário. Desse modo, a partir de 2009 uma semana por ano é dedicada a mutirões para desobstruir processos pendentes. ^{85 86}

⁸³ Segundo BERMUDEZ (1996 *apud* MORAIS, 2014, p. 80) “Coexistiam, naquele código, uma parte geral moderna, fortemente inspirada nas legislações alemã, austríaca, portuguesa e nos trabalhos de revisão legislativa da Itália, e uma parte anacrônica, ora demasiadamente fiel ao velho processo lusitano, ora totalmente assistemática. Dizia-se, com razão, que dois espíritos coabitavam o código anterior: a parte geral que estava impregnada de novas idéias, ao passo que as que tratavam dos procedimentos especiais, dos recursos e da execução se ressentiam de um lamentável ranço medieval.” *In*: A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça: uma análise sobre o direito processual civil, o Poder Judiciário e o observatório da justiça brasileira, 2014, p. 80.

⁸⁴ O Código de Processo Civil que comumente é chamando pelo nome de seu organizador e revisor, o ilustre jurista Alfredo Buzaid. Sua entrada em vigência decorreu da ratificação do presidente e general Emilio Garrastazu Médici, num momento em que o Ato Institucional n.º 5, o mais severo ato de restrições de direitos e garantias fundamentais, ainda estava vigor.

⁸⁵ “Mais de 32 mil acordos foram registrados pela Justiça estadual, federal e do trabalho durante a XV Semana Nacional de Conciliação, realizada entre 30 de novembro e 4 de dezembro [de 2020]”. *In*: CNJ, 2021.

⁸⁶ Com forte crença no movimento, a ex-Ministra Ellen Gracie asseverou o dever de “mobilizar os operadores da Justiça, seus usuários, os demais operadores do Direito e a sociedade, para promover a conscientização da cultura da conciliação, implementar a Justiça de conciliação e, a longo prazo, a pacificação social” (*apud* WATANABE, 2007, p. 10).

Outro importante instrumento normativo em prol da democracia é a Resolução n.º 125/2010 do CNJ que disciplinar sobre o tratamento adequado de conflitos. Por meio da citada norma se valorizam as práticas autocompositivas, originam-se os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e se lança a essência do “sistema multiportas” no sistema jurídico pátrio.

Em 2015, dois diplomas normativos importantes para a participação popular entram no ordenamento jurídico pátrio: a Lei de Mediação (Lei n.º 13.140/2015) e o Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015). A primeira, autoexplicativa, regula a prática autocompositiva da mediação e dá alicerce ao trabalho dos mediadores. A segunda, a seu turno, introduz no rito processual civil hegemônico a busca de autocomposição na primeira audiência e integra o sistema multiportas no arranjo judicial.

O “sistema multiportas” tem como intuito tratar adequadamente os conflitos. Ou seja, ele busca “oferecer soluções mais congruentes às peculiaridades de cada demanda, de forma mais efetiva, célere e de custeio razoável” (SALLES; SOUZA, 2011, p. 207).

A inspiração para esse método advém da metodologia norte-americana,⁸⁷ pela qual após o jurisdicionado apresentar sua queixa ao Poder Judiciário esse define o método que melhor pode solucionar o litígio apresentado. Sobre o método, explica Marco Lorencini (*apud* JACON, 2017, p. 33):

A metáfora das portas remete a que todos os meios alternativos estejam disponíveis em um só lugar. Em geral, depois de apresentado um formulário pelo requerente, o requerido é também chamado e igualmente preenche um formulário igual. Esses formulários são encaminhados pelo funcionário ao julgador que, então, designa uma audiência para as partes para dar-lhes conhecimento acerca do meio indicado.

No Brasil, o método multiportas sofreu algumas adaptações, não sendo idêntico ao modelo original. Em termos de topografia jurídica, o sistema multiportas está previsto no artigo 3.º, § 3.º do Código de processo Civil, nos seguintes termos: “[...] a

⁸⁷ Quem desenvolveu essa perspectiva de jurisdição foi Frank Sander e sua primeira proposição pública se deu durante a *Pound Conference*, em 1976. Segundo SALLES e SOUZA: “No ano de 1976, em conferência realizada nos Estados Unidos, em St. Paul, Minnesota, denominada de *The Pound Conference*, discutiu-se acerca do descontentamento popular com a questão da Administração da Justiça. Um de seus participantes, Frank Sander, professor emérito da Universidade de Direito de Harvard, em Cambridge, Massachusetts, expôs a problemática de se pensar que o Poder Judiciário, em um sistema fechado”. In: Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, 2011, p. 206, 207.

conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Em sua definição doutrinária, o sistema multiportas:

É o nome que se dá ao complexo de opções, envolvendo diferentes métodos, que cada pessoa tem à sua disposição para tentar solucionar um conflito. Este sistema pode ser articulado ou não pelo Estado, envolver métodos heterocompositivos ou autocompositivos, adjudicatórios ou consensuais, com ou sem a participação de Estado (LORENCINI, 2013, p. 58).

Segundo CAHALI e TEODORO (2020, p. 189,190), “o Tribunal Multiportas representa uma incontestável evolução”, pois “cada uma das opções (mediação, conciliação, orientação à própria ação judicial contenciosa, etc.) representa uma “porta” a ser utilizada de acordo com a conveniência do interessado”.

Como visto, ele abrange os mais diversos modos lícitos de solução de litígio que estão à disposição do jurisdicionado, seja com ou sem o auxílio do Estado,⁸⁸ seja sua decisão obtida por acordo entre as partes (autocomposição) ou pela definição de terceiros (heterocomposição), seja seu processamento presencial ou virtual.^{89 90} Ao acolher os modos “alternativos”, muitas vezes está propiciando o modo mais adequado para tratar de alguns tipos de litígio e é esse o foco da nova compreensão de acesso à justiça.

Os mais conhecidos métodos alternativos são a conciliação, a mediação e a arbitragem. Os dois primeiros se enquadram no método autocompositivos consensuais,⁹¹ o último, por seu turno, é o mais aclamado método heterocompositivo

⁸⁸ Conforme artigos 168 e 175, CPC.

⁸⁹ “A incorporação de tecnologias de informação e comunicação (TIC) ao expediente do Poder Judiciário descortina um modo contemporâneo de efetivar a função jurisdicional. A repercussão das TICs às práticas forenses é tão significativa que cunha terminologia própria: “ciberjustiça”. (SARDAGNA, 2020, p. 13)

⁹⁰ Os CEJUSCS virtuais são exemplos de plataformas disponibilizadas por alguns Tribunais de Justiça brasileiros. O governo federal pátrio reservou o domínio “consumidor.gov.com.br” para apaziguar disputas relativas ao direito do consumidor. Com o mesmo propósito, a União Europeia disponibiliza uma plataforma comum para disputas de consumo chamada “RLL”. Além dos citados exemplos, existem uma infinidade de plataformas privadas como “Mediar360” e “Arbitranet”.

⁹¹ A autocomposição dispõe de técnicas consensuais, normalmente mediação e conciliação. De modo singelo, pode-se sintetizar que esses métodos têm como ponto central o diálogo cooperativo entre as partes em dissenso e objetivam que a solução para o impasse seja encontrada autenticamente por elas.

A conciliação é uma técnica que consiste em um diálogo no qual as partes, “mediante concessões recíprocas, decidem celebrar um negócio jurídico (transação) [...] para pôr fim ao litígio”, no qual “ambas as partes são vencedoras e vencidas ao mesmo tempo” (SOUZA, 2019, p. 22). Já na mediação “terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando as a melhor

extrajudicial. Outros métodos menos difundidos são, não exaustivamente, a "avaliação de terceiro neutro, o *dispute board*, o *design* de sistema de disputas" (CAHALI; TEODORO, 2020, p. 188).

A atuação por meio do sistema multiporta amplia a pacificação e a efetividade, na medida que acolhe as técnicas de resolução amigável, inclusive as extrajudiciais. É solidificado o entendimento na doutrina de que as técnicas autocompositivas são métodos efetivos para apaziguar não apenas o imbróglio jurídico, mas também o descontentamento social. E em muitos casos superam em termos de satisfação, eficiência e efetividades a ritualística contenciosa.

Ao largo de ser uma "técnica inferior", em meados de 1980, CAPPELLETTI e GARTH (1988, p. 74) defendiam que: "há situações em que a justiça conciliatória (ou coexistencial) é capaz de produzir resultados que, longe de serem de "segunda classe" são melhores, até qualitativamente, do que os resultados do processo contencioso".

Por fim, dado o caráter aberto da norma, o sistema multiporta acolhe as mais variadas formas de resolução de conflitos e as decisões surgidas extrajudicialmente podem ser homologadas pelo Estado, consoante os termos do artigo 725, VIII do CPC.

Na seara penal igualmente se destaca a democratização e a ampliação da participação popular. Na percepção de Rogerio Schietti Cruz Rogerio Schietti Cruz (2019, p. 41), ao longo da atual história democrática se podem identificar aprimoramentos da cidadania por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei n.º 9.099/1995) e também das reformas no Código de Processo Penal. Outrossim, o autor defende que a jurisprudência dos tribunais superiores igualmente contribui nesse mister ao se alinhar à ideologia da Constituição Cidadã.

De outro lado, o autor reconhece que vezes se apresentaram dentro do momento democrático no que tange à legislação infraconstitucional e, especialmente, na prática judiciária e na investigação. Como regressos de excesso de intervencionismo penal aponta: a Lei da Prisão Temporária, a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei de Combate ao Crime Organizado, a Lei de Combate às Drogas (CRUZ, 2019, p. 41).

compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades" (BRASIL, 2016, p. 20).

De toda sorte, a percepção do Ministro é pendente ao otimismo. Ele afirma que (CRUZ, 2019, p. 42) “até 1988, tínhamos uma estrutura e um funcionamento da justiça criminal que passava longe de um modelo compatível com o que se deveria esperar de qualquer nação que batia às portas do século XXI”.

Nessa esteira ele destaca, em seu artigo, pontos como a desvalorização dos direitos do acusado, desprestígio do direito à liberdade, supressão da presunção de inocência, adoção da presunção da necessidade de aprisionamento, instauração de ação processual por portaria da autoridade policial ou do juiz (processos judiciais), desconsideração do direito de uma defesa técnica efetiva, bem como a falta de meios gratuitos de aforamento (CRUZ, 2019, p. 42-44).

Para Rogerio Schietti Cruz, as mudanças que aproximaram o Direito penal e Processual Penal ao paradigma de cidadania devem ser creditadas à modernização legislativa feita no seio democrático da nova Carta Política.

Ele confere destaque à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, ao prever, na esfera penal, a transação penal (parágrafo único, art. 60) e a suspensão condicional do processo (art. 89), ambas fulcradas no paradigma consensual, perspectiva que não era admitida no sistema jurídico pátrio.

Sobre esses métodos consensuais penais, explana CRUZ (2019 p. 46):

Ambos os institutos, a par de facilitar o acesso do jurisdicionado, tanto o autor do fato quanto a vítima, à justiça penal – nos casos que engrossavam as estatísticas da criminalidade oculta ou, o que era pior, atolavam as prateleiras e as gavetas de delegacias de polícia e cartórios judiciais – obrigou profissionais do Direito a aplicar um novo modelo de justiça, consensual, não litigioso, prioritariamente voltado, na dicção da própria lei, à reparação dos danos sofridos pela vítima e à aplicação de pena não de liberdade (art. 62).

No que tange às adições legislativas de destaque para o aprimoramento da democracia no processo Penal, CRUZ (2019, p. 46) inicia seu elenco com a Lei n.º 9.271/1996 que alterou -entre outros dispositivos-⁹² o

⁹² Essa Lei também promoveu a alteração das art. 367, 368, 369 e 370 do Código de Processo Penal (Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941). Sobre tais alterações, registrou o Ministro Rogerio Schietti Cruz que elas versam sobre: “nova de definição das hipótese de revelia, não havendo mais impedimento a que o réu se ausente, temporariamente, da comarca onde está sendo processado, independentemente de comunicação à autoridade, processante [...]; eliminação da distinção, para fins de citação do réu residente no estrangeiro, da inafiançabilidade ou afiançabilidade da infração a ele imputada, estabelecendo-se que, conhecido o endereço do acusado, sua citação se dará por carta rogatória, suspendendo-se o curso do prazo de prescrição até o seu cumprimento [...]; melhor disciplinamento das intimações e permissão para o uso de meios alternativos de comunicação dos atos processuais”. In: Revista EMERJ, 2019, p. 47.

artigo 366 do Código de Processo Penal para prever que não mais se poderia “processar à revelia e condenar acusado que, citado por edital, não comparecesse ao interrogatório”, caso em que se deve suspender o processo e o prazo prescricional.

Traz à baila, igualmente, as alterações da Lei n.º 10.792/2003, que, ao alterar os artigos 185, 186 e 261 -entre outros- do Código de Processo Penal, redesenhou o interrogatório judicial para conferir ao acusado “expresso reconhecimento de seu direito ao silêncio” e presença de seu advogado no ato, bem como inseriu no processo penal o estímulo do verdadeiro contraditório ao se exigir a defesa técnica -substancial- “exercida através de manifestação fundamentada” (CRUZ, 2019, p. 47).

Contempla, ainda, a redação alterada do art. 201 e seguintes do CPP, feito pela Lei nº 11.690/2008, pela qual a lei enfoca a situação da vítima. A propósito, CRUZ (2019, p. 49) esmiúça:

Digna de especial referência [...] foi maximização da proteção à vítima do crime objeto da persecução, tanto para atenuar os riscos de uma vitimização secundária quanto para salvaguardá-la de novas ações delitivas do acusado. Assim, com o novo teor do art. 201 do CPP, o ofendido passa a ser comunicado, no endereço por ele indicado (inclusive eletrônico), dos atos processuais relativos ao ingresso e à saída do acusado da prisão, designação de data para audiência, sentença, decisões e acórdãos que mantenham ou modifique a prisão dos réus [...]. outrossim, o ofendido deverá dispor de espaço “antes do início da audiência e durante a sua realização” [...], e cabe ao juiz adotar todas as providências necessárias “à preservação da intimidade, vida privada, honra e imagem do ofendido, podendo, inclusive, determinar o segredo de justiça em relação aos dados, depoimentos e outras informações constantes dos autos a seu respeito para evitar sua exposição aos meios de comunicação”.

Ainda no espectro de proteção à vítima, bem como à testemunha, o art. 217 passou a prever a colheita do depoimento de ambas por vídeo conferência ou, se não for aplicável, sem a presença do réu durante o depoimento, caso o juiz constate que “a presença do réu poderá causar humilhação, temor, ou sério constrangimento à testemunha ou ao ofendido, de modo que prejudique a verdade do depoimento”.

Outro importante baluarte da democratização do processo amplamente reconhecido pela doutrina jurídica é o já secular Tribunal do Júri, órgão competente para apreciar crimes doloso contra a vida, o qual é formado por um conselho de sentença composto por cidadãos que possuem soberania do veredicto. Contudo, dado o revelo do tema, ele será estudado do capítulo seguinte (quando se fará, em ato contínuo, a adequação ao paradigma da cidadania ativa).

Por fim, merece constar como modo de ampliação da democracia na esfera penal aplicação da Justiça Restaurativa, ao passo que valoriza a participação de todos os envolvidos no delito: vítima, ofensor e comunidade.

Conforme o artigo 1.º e respectivos incisos da Resolução n.º 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça (2016, n. p.), ela é definida como um conjunto de princípios e métodos próprios que tem como propósito a “conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado”.

O método Restaurativo contempla a necessária participação do ofensor, da vítima (quando houver), de suas famílias e de demais envolvidos. Esse processo é feito com a presença dos representantes da comunidade atingida pelo fato delituoso e também de facilitadores.

Como princípios orientadores da técnica, o art. 2.º da citada Resolução elenca: “a corresponsabilidade, a reparação dos danos, o atendimento às necessidades de todos os envolvidos, a informalidade, a voluntariedade, a imparcialidade, a participação, o empoderamento, a consensualidade, a confidencialidade, a celeridade e a urbanidade”.

Na Resolução n.º 2002/12 da Organização das Nações Unidas, Justiça Restaurativa é conceituada como

[...] processo no qual a vítima e o ofensor, e, quando apropriado, quaisquer outros indivíduos ou membros da comunidade afetados por um crime, participam ativamente na resolução das questões oriundas do crime, geralmente com a ajuda de um facilitador. Os processos restaurativos podem incluir a mediação, a conciliação, a reunião familiar ou comunitária (*conferencing*) e círculos decisórios (*sentencing circles*).

A aplicação dessa técnica, segundo Guilherme Passos (2021, p. 84) busca aproximar as realidades de ofendido e ofensor a fim de que, “após a prática restaurativa deixem de se ver como inimigos e que a relação entre ambos não seja mais mediada pelo medo ou raiva, mas comecem a se enxergar reciprocamente como cidadãos pertencentes a uma mesma comunidade”.

Já a Resolução n.º 225/2016 elenca como objetivo a concepção de um acordo que contemple a reparação, a restituição e o serviço comunitário, respostas às necessidades e responsabilidades das partes, bem como reintegração da vítima e do

ofensor. Nos termos § 5.º, do artigo 2.º da citada norma administrativa, o acordo deve ser de livre vontade de todos os participantes e “seus termos, aceitos voluntariamente, conterão obrigações razoáveis e proporcionais, que respeitem a dignidade de todos os envolvidos”.

De tal sorte, observa-se que a Justiça Restaurativa desafia o paradigma hegemônico do Direito Penal embasado na decisão heterônoma, no protagonismo dos juristas no processo -advogado, promotor e juiz-, no foco sobre o delito, na desconsideração da vítima e da comunidade afetada e na sanção de deveria cumprir efeitos punitivos e ressocializadores.⁹³

Guilherme Passos (2021, p. 9) diagnostica que a decisão penal prescinde de legitimidade democrática devido à “ausência de participação dos afetados pelo conflito penal na construção da decisão do que fazer a partir do acontecimento”. Destaca ainda o prejuízo da seletividade penal na legitimidade democrática das decisões, a qual é confirmada pela diferença de fenótipo, de classe social e de nível de instrução entre os magistrados e réus.

De outro lado, o autor pondera que a Justiça Restaurativa encontra sintonia com o paradigma democrático, pois promove a participação e a deliberação direta nos destinos da responsabilização do conflito (PASSOS, 2021, p. 9).

E ele adiciona:

[...] a organização e a sistematização da justiça restaurativa, especialmente na concepção em que é valorizado o encontro, incentiva a inclusão no debate, além das partes, da comunidade e do contexto social em que o fato se encontra inserido, restando evidente seu maior caráter democrático do que o sistema penal, no qual são protagonistas – ou únicos atores - juízes, promotores e advogados, os quais, em maioria, pertencem a um mesmo gênero, classe social, econômica e raça (PASSOS, 2021, p. 83).

No mesmo diapasão, Philip Oxhorn e Catherine Slakamon asseveram que a Justiça Restaurativa colabora com o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania ao inspirar a participação. Dessa forma, postulam:

[...] ao ceder ativamente a jurisdição sobre alguns aspectos do sistema de justiça para organizações sociais, um Estado com baixos níveis de

⁹³ Ainda assevera: “O sistema penal moderno, portanto, não se preocupa em ouvir as necessidades da vítima e tampouco que no acerto do caso penal a opinião delas seja considerada, sendo que muitas vezes desejam somente que sejam ressarcidas pelo dano provocado pelo ofensor, um pedido de desculpas ou explicações do ofensor sobre o porquê praticou o ato”. In: O paradigma restaurativo: uma alternativa democrática para lidar com conflitos penais, 2021, p. 17.

legitimidade social e eficácia pode fortalecer a sociedade civil de modos que ajudarão a melhorar não apenas a sua capacidade de assegurar os direitos de cidadania fundamentais, mas também, de um modo mais geral, a qualidade da democracia. Especificamente, argumentaremos que a justiça restaurativa pode ajudar a construir sociedades civis mais fortes aumentando a capacidade e o interesse dos cidadãos em participar de organizações sociais, ao mesmo tempo em que contribui para impedir que os conflitos se tornem maiores, e fortalece as instituições estatais através da cooperação ativa dos cidadãos com elas. Em última instância, os processos de sinergia entre o Estado e a sociedade civil podem expandir para além da questão da criminalidade, melhorar a qualidade do governo democrático e dos direitos à cidadania de modo mais geral (OXHORN; SLAKAMON, 2005 apud PASSOS, 2021, p. 87).

Interpretando as lições dos autores supramencionados, PASSOS (2021, p. 87) complementa que a técnica restaurativa além de democrática, também propicia transformação social e ampliação do acesso na medida que promove o empoderamento de setores marginalizados, a construção da cidadania de baixo para cima e “melhora o processo e o resultado da justiça”.

Desse modo, finaliza-se esse capítulo sem a pretensão de contemplar todas as expressões, manifestações e normativas em prol da democratização do Poder Judiciário após o advento da Constituição atual. Nele foi enfatizado como a Justiça deve servir à cidadania, bem como respeitar e retornar à fonte original de seu Poder com a ampliação da participação popular para ter substancial legitimação.

Igualmente, neste capítulo foram transmitidos alguns dos aprimoramentos democráticos de política judiciária por meio da criação e da atuação do Conselho Nacional de Justiça, bem como em termos de acesso à justiça ao cotejar melhoras nas searas processuais cível e penal elencadas pela literatura jurídica.

3. CIDADANIA ATIVA NO PODER JUDICIÁRIO

Como se apresentou, o Poder Judiciário vem percorrendo um caminho de ampliação da cidadania ao incorporar a *accountability*, a transparência e maiores oportunidades de participação popular em suas atividades. Na sequência, passa-se à análise de quatro espaços que a literatura jurídica identifica como de expressão cidadã e se avalia a compatibilização aos postulados da cidadania ativa, especialmente em sua característica essencial e relevante: a participação apta a influenciar uma decisão.

3.1 TRIBUNAL DO JÚRI

O uso de uma tribuna de jurados como técnica de decisão pode ser identificado em várias oportunidades na história recente da humanidade. As primeiras expressões podem ser reconhecidas na *Helieia* ou *Aerópago* da Grécia Antiga (STRECK, 2018, p. 403; RANGEL, 2018, n. p.), nas *quaestiones perpetuae* romanas (RANGEL, 2018, n. p.), na lei mosaica, assim como nos *centeni comités* dos povos germânicos primitivos (TUCCI *apud* RANGEL, 2018, n. p.).

Na era medieval, a literatura jurídica reconhece a Inglaterra como o ambiente oportuno para o uso da técnica de julgamento popular, em razão da *Common Law*.⁹⁴ Paulo Rangel (2018, n. p.) ensina que foi com a Carta Magna, de 1215, do Rei João Sem-Terra que, ao prescrever que “ninguém poderá ser detido, preso ou despojado de seus bens, costumes e liberdades, senão em virtude de julgamento de seus pares, segundo as leis do país”, promoveu o Tribunal do Júri pelo continente europeu.⁹⁵

Em contraponto, Ana Cláudia Costa e Marcelo Misaka (2019, p. 86) afirmam que muito embora a *Common Law* tenha uma longa tradição de julgamento populares, foi com o modelo francês de júri inspirado pelas ideias da Revolução de

⁹⁴ Lênio Streck (2018, p. 403) pontua o reinado de Guilherme como o início do tribunal do júri, em 1066. Paulo Rangel (2018, n. p.), a seu turno, reconhece o reinado de Henrique II, em 1166, pois somente nesse período o júri passou a ser parte da instituição Judiciária.

⁹⁵ Em contraponto, Ana Cláudia Costa e Marcelo Misaka indicam o IV Concílio de Latrão, também ocorrido em 1215, como origem ao atual modelo de júri, pelo qual houve “a substituição do sistema das Ordálias por um tribunal formado por 12 homens de espírito puro” (AZEVEDO, 2011 *apud* COSTA; MISAKA, 2019, p. 85).

1789 (liberdade, igualdade e fraternidade) que, de fato, esse modelo decisório popular expandiu.⁹⁶

Assim, no Século XVIII, o modelo de Tribunal do Júri passa a ser seguido em Estados que passam por revoluções contra a monarquia, como nos Estados Unidos da América e na França, em 1776 e 1789, respectivamente. Lênio Streck menciona que a adoção do tribunal do júri no texto constitucional foi “a primeira providência dos revolucionários [...] como forma de superar o problema da falta de quadros na magistratura e para preservar a vontade geral revolucionária” (2018, p. 403).⁹⁷

Nessa toada, Paulo Rangel (2018, n. p.) defende o mister democrático do tribunal do júri nesse período, pois “nasce, exatamente, das decisões emanadas do povo, retirando das mãos dos magistrados comprometidos com o déspota o poder de decisão”, o que impediria decisões contrárias ao interesse daquela sociedade. Premissas essas que semearam a concepção do princípio devido processo legal, mas que, com o passar do tempo, foram usadas “como instrumento de manipulação de massa, pois os jurados eram escolhidos dentre pessoas que integravam determinada classe”.

Quanto a matéria, denota-se que seus usos não se restringiram às causas criminais.^{98 99} Ao contrário:

O júri em matéria criminal só se consolidou muito depois do júri civil, pois, inicialmente, os jurados julgavam apenas as causas cíveis, surgindo depois a necessidade de submetê-los também às matérias criminais, envolvendo,

⁹⁶ Sua adoção se deu em inúmeros países como Portugal, Itália e Espanha (RANGEL, 2018, n. p.). Pontuam, COSTA e MISAKA (2019, p. 86), que o júri composto apenas por cidadãos leigos não é mais aplicado nem mesmo na França. Assim como na Itália e na Alemanha, ele foi substituído por um comitê misto chamado “escabinato”, que são “colegiados formados por juízes leigos e especializados. No modelo francês, os escabinos decidem até sobre a pena e sua forma de cumprimento”.

⁹⁷ Nesse ponto, complementam COSTA e MISAKA (2019, p. 86): “Houve a inserção da participação popular nos julgamentos para combater as arbitrariedades do Estado Absoluto. O poder de julgar foi repassado ao povo, detentor da soberania e legitimidade, porque naquela época os juízes de direito eram nomeados e por isso suspeitos”.

⁹⁸ Ana Cláudia Costa e Marcelo Misaka ilustram que atualmente no México o tribunal do júri é utilizado para julgar crimes políticos e crimes de imprensa (2019, p. 86).

⁹⁹ Os Estados Unidos da América é um exemplo de país que atualmente aplica o de júri para causas cíveis e criminais. Elucida, Paulo Rangel, que na concepção norte-americana, a função de jurado contribui para a educação cívica da sociedade quanto aos “valores morais, democráticos e legais, legitimando as decisões que emanam do povo, pois ser jurado é um direito de todo e qualquer cidadão que preencha os requisitos legais”. E arremata, o autor: “A pedra angular da justiça nos EUA é o processo perante o Tribunal do Júri, pois o cidadão americano tem plena consciência de que sua participação na vida pública não apenas se efetua a partir do direito ao voto, mas, sim, em especial, de sua integração ao corpo de jurados. A cidadania também é exercida no Tribunal do Júri, pois o poder emana do povo e, por intermédio dele, se evitam decisões arbitrárias na aplicação da lei” (RANGEL, 2018, n. p.).

agora, a liberdade individual e, em alguns países, até a vida (RANGEL, 2018, n. p.)

No que se refere a sua origem no Brasil imperial independente, seu alicerce estava na Constituição de 1824 e sua competência e formação muito se alteraram conforme suas leis ordinárias. Em 1822 -aplicando-se, ainda, leis portuguesas “desde que não conflitasse com a soberania brasileira e com o novo regime (RANGEL, 2018, n. p.) - o júri era a técnica de decisão usada nos crimes de imprensa e seus jurados eram eleitos.

Já em 1830 a matéria criminal em amplo escopo esteve sob esse procedimento, porém pouco durou. Isto, pois, em 1841, a competência do júri em crimes contra a vida foi suprimida. Na sequência, em 1851, foi-lhe subtraída a competência quanto aos crimes de moeda falsa, de roubo, de bancarrota, de resistência, de retirada de presos e de homicídio consumado nos municípios limítrofes do império foram submetidos ao tribunal do júri (STRECK, 2018, p. 403). No que tange ao corpo de jurados, sua composição era feita pela elite ¹⁰⁰ e o julgamento cristalizava a cisão social. ¹⁰¹

Com a Proclamação da República, a mesma toada instável se mantém e se observam mudanças de competência e de composição conforme o momento político. A presença – ou ausência-, do tribunal do júri, bem como sua topografia no texto magno demonstra maior ou menor influência democrática.

De início, com a Constituição republicana de 1891, o júri estava previsto no título referente aos cidadãos brasileiros, bem como na seção de declaração dos direitos. Já na Constituição de 1934, a instituição do júri passou a figurar apenas no

¹⁰⁰ Menciona, Paulo Rangel, que muito embora o tráfico de pessoa escravizadas já fosse proibido, a submissão dos traficantes ao júri não implicava em condenação, pois o corpo de jurados era composto justamente por grandes latifundiários. Assim, a lei que proibia o tráfico – a qual era uma exigência da Inglaterra como parceiro comercial e como financiador da independência - era ineficaz, o que gerou o bordão “para inglês ver”, expressão que denota apenas a existência formal de algo sem ter a pretensão de aplicação substancial (RANGEL, 2018, n. p.).

¹⁰¹ Descreve, Rangel: “Em 29 de novembro de 1832, entrou em vigor o Código de Processo Criminal do Império de primeira instância [...] permitindo que pudessem ser jurados apenas os cidadãos que fossem eleitores, sendo de reconhecido bom-senso e probidade (art. 23 do CPCI). Consequentemente, somente seriam jurados os que tivessem uma boa situação econômica, já que estes é que podiam votar. Se a pessoa podia ser jurada, ela podia ser eleitora; se ela era eleitora, ela podia ser jurada. Nasce aí a distância entre os jurados e os réus. Os réus nem sempre eram eleitores, mas pessoas das camadas mais baixas da sociedade, muitas daquelas que depois se passaria a chamar de excluídos sociais [...]. [...] Os jurados eram escolhidos entre os cidadãos que podiam ser eleitores (art. 27 da Lei nº 261, de 1841), excluídos, portanto, os que tinham baixa condição econômica, criando, assim, um júri de classes. A participação, na vida política do Império, era exercida por um pequeno grupo de brancos e mestiços que votava em detrimento da grande maioria, não só escravizada, mas excluída de qualquer poder político”. In: Tribunal do júri, 2018, n. p.

título do Poder Judiciário, migrando-se “da esfera da cidadania para a órbita do Estado” (STRECK, 2018, 403). Com a entrada na Era Vargas e sua disciplina ditatorial, o júri foi suprimido da Constituição de 1937.

Já em 1946, a Constituição retoma o júri e o aloca no título de direitos e garantias fundamentais, definindo-se, ainda, a composição ímpar de jurados, o sigilo das votações (COSTA; MISAKA, 2019, p. 87), “a plenitude da defesa do réu, bem como lhe conferiu competência específica para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida, cujo modelo é seguido até os dias atuais” (STRECK, 2018, p. 403-404).

Em 1967, ingressa-se em outra fase ditatorial e com isso, muito embora não ser tenha suprimido o júri, não se reconheceu em seu texto um dos fundamentos principais, qual seja, a soberania do júri (Emenda Constitucional n.º 1 de 1969). Estratégia que, segundo Ângelo Ansanelli Junior, almejava minar as bases democráticas anteriores que se apresentavam opostas ao projeto institucional ditatorial do momento.

Assim, o autor asseverou que “todo governo absolutista tem ojeriza ao Júri, pois o julgamento pelos pares reflete a expressão maior da democracia de um país e os governos despóticos buscam, sempre, a derrocada da própria democracia popular” (2005 apud MUNIZ, 2017, p. 67). Nesse mote, Lênio Streck (2018, p. 404) reforça o coro ao reconhecer a similitude da usurpação do júri em ambos os períodos ditatoriais brasileiros.

Por fim, finalmente se alcança a atual Constituição do Brasil de 05 de outubro de 1988, na qual o Tribunal do Júri se assenta não apenas como parte do texto fundante e como direito e garantia fundamental, mas como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV): norma que está totalmente impedida de reforma ou supressão de conteúdo na dada ordem constitucional. Localizado no inciso XXXVIII, do artigo 5º, dispõe que

é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

- a) a plenitude de defesa;
- b) o sigilo das votações;
- c) a soberania dos veredictos;
- d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

A opção pela inserção do Júri no rol de direitos fundamentais – alocado no título de dos Direitos e Garantias Individuais e Coletivos (art. 5º, XXXVIII) - não é despropositada. Para Walfredo Cunha Campos, essa opção destaca as razões

históricas de defesa do cidadão em face do arbítrio do poder, ao passo que um grupo de cidadãos julga ser par. O jurista complementa que ser caráter de garantia tem duas faces, uma de direito individual e outra de direito coletivo. Diz ser individual na medida que “tutela um direito principal que é o da liberdade”, mas também coletivo, dado que entrega à comunidade a oportunidade de julgar um membro infrator (CAMPOS, 2018, p. 4, 5).

Por definição, o Tribunal do Júri pátrio é um

[...] órgão especial do Poder Judiciário de primeira instância, pertencente à Justiça comum, colegiado e heterogêneo – formado por um juiz togado, que é seu presidente, e por 25 cidadãos –, que tem competência mínima para julgar os crimes dolosos praticados contra a vida, temporário (porque constituído para sessões periódicas, sendo depois dissolvido), dotado de soberania quanto às suas decisões, tomadas de maneira sigilosa e inspiradas pela íntima convicção, sem fundamentação, de seus integrantes leigos (CAMPOS, 2018, p. 4).

E, nas palavras de CAMPOS (2018, p. 486), o jurado, ao ser turno, é “o cidadão, maior de 18 anos, mas com menos de 70 anos, de notória idoneidade moral e intelectual, escolhido e alistado pelo juiz presidente para funcionar como julgador de crimes dolosos contra a vida tentados ou consumados, e eventuais delitos a eles conexos”. Destaca, o autor, que o jurado deve ser brasileiro, pois estará exercendo um poder político enquanto funcionar o tribunal do júri.

Quanto ao modo de seleção dos jurados, existirão listas e depois sorteio dos jurados pelo magistrado. Inicia-se pela seleção de cidadãos da comarca.¹⁰² Após, essa lista será reduzida por sorteio ao número de 25 (vinte e cinco) representantes do povo. Desses, apenas 7 (sete) serão sorteados para funcionar como juízes em cada julgamento. A esse diminuto grupo é dado o nome de “conselho de sentença” (art. 447, CPP).

A atribuição desse seletor conselho de cidadãos é o julgamento de crimes dolosos contra a vida, o que contempla os tipos penais homicídio; induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio; infanticídio, e aborto do Código Penal.¹⁰³ O rol de crimes submetido ao crivo do júri pode ser ampliado, mas nunca reduzido diante da sua imutabilidade por clausula pétrea.

¹⁰² Essa lista de selecionados ficará à disposição e poderá ser questionada, inclusive pelo próprio cidadão nela incluído, caso algum dos eleitos não apresente condição, idoneidade moral ou imparcialidade (arts. 426 e 437, CPP).

¹⁰³ São os tipos dos artigos 121, 122, 123, 124, e 127.

Os princípios constitucionais precípuos do Tribunal do Júri são a plenitude de defesa, o sigilo das votações e a soberania dos veredictos. O primeiro diz respeito à qualidade da defesa ao réu, que deve ultrapassar a ampla defesa, a fim de que seja a mais primorosa possível, bem como que se valha de todos os meios lícitos disponíveis e, inclusive, de argumento extrajurídico. Assim, cabe ao juiz presidente da sessão, bem como ao promotor como fiscal da lei, observar a competência da defesa. Caso ela seja precária, cabe ao magistrado dissolver o conselho de sentença e considerar o réu indefeso (art. 487, V, CPP; CAMPOS, 2018. p. 4, 5).

O segundo princípio é o do sigilo das votações. Por ele, os jurados não expõem publicamente seu posicionamento e a coleta dos votos é feito em sala secreta (art. 485, CPP). O intuito do sigilo é o de dar tranquilidade e proteger os jurados contra represálias a fim de que bem desempenhem sua função (CAMPOS, 2018. p. 4, 5).

O modelo atual de decisão sigilosa é imotivado, fato que não passa sem críticas pela doutrina. Lênio Streck (2018, p. 406) enfatiza que o julgamento por convicção íntima não está arrimado no texto constitucional e sua previsão da lei ordinária federal vai de encontro ao pressuposto de um Estado Democrático de Direito garantista que preze pela devida fundamentação das decisões.

A soberania dos veredictos, conforme CAMPOS (2018, p. 4, 5) a seu turno, é um princípio que estabelece que “a decisão coletiva dos jurados [...] não pode ser mudada em seu mérito por um tribunal formado por juízes técnicos [...], mas apenas por outro Conselho de Sentença, quando o primeiro julgamento for manifestamente contrário às provas dos autos”. Também diz respeito à impossibilidade do juiz presidente da sessão de proferir decisão diversa a da vontade expressa pelos jurados (MARQUES *apud* CAMPOS, 2018, p. 4, 5).

Compondo a sessão de julgamento, haverá o juiz presidente para coordenar os trabalhos e fiscalizar o andamento sessão. Segundo Paulo Rangel (2018, n. p.), o magistrado togado atua “apenas para presidir o julgamento, livre e desembaraçado de todo e qualquer incidente ocorrido durante a instrução, bem como de toda e qualquer medida que possa comprometer sua imparcialidade”.

Arremata, Walfredo Campos (2016, p. 10-12), que ao magistrado também cabe proferir a sentença em consonância com o resultado da votação, pela absolvição ou pela condenação, bem como resolver as questões de direito que surgirem durante a audiência.

De tal sorte, conclui-se que no procedimento do tribunal júri a decisão está sob a responsabilidade do conselho de sentença formado por sete cidadãos, enquanto o desenrolar do procedimento está sob os cuidados do magistrado que preside a sessão.

3.1.1 Júri: um método democrático polêmico

A manutenção do tribunal do júri no sistema jurídico pátrio suscita intensos debates. Quem o defende, parte, basicamente, de suas premissas históricas de enfrentamento do absolutismo e de defesa, bem como de vigor da democracia.¹⁰⁴ Ou seja, baseia-se na premissa fundante do poder popular.

Contudo, há quem já considere uma instituição superada, especialmente em locais que não têm um envolvimento histórico e cultural com essa prática,¹⁰⁵ bem como em países de ampla desigualdade social,¹⁰⁶ como é o caso do Brasil.

Aury Lopes Junior (2014, n. p.) assevera que o caráter democrático do instituto não é satisfeito apenas com a seleção aleatória de leigos para julgar seus concidadãos:

Um dos primeiros argumentos invocados pelos defensores do júri é o de que se trata uma instituição “democrática”. Não iniciarei uma longuíssima discussão do que seja “democracia”, mas com certeza o fato de sete jurados, aleatoriamente escolhidos, participarem de um julgamento é uma leitura

¹⁰⁴ Nesse sentido, CAMPOS (*apud* COSTA; MISAKA, 2019, p. 88): “o Tribunal do Júri a maior escola de civismo que pode existir no Brasil, porque conclama a busca de soluções para os nossos problemas (e a criminalidade exacerbada é dos maiores) pelo próprio povo, forçando-o a analisar, refletir e decidir, diretamente, sem intermediários eleitos – e depois esquecidos – a respeito daquilo que o aflige e o atormenta [...] Tal instrumento pode ser então um instrumento eficaz de combate ao típico individualismo egoísta brasileiro”.

¹⁰⁵ Nesse sentido, é o comentário de MARQUES (2001, *apud* COSTA; MISAKA, 2019, p. 90): “O júri é uma instituição em pleno ocaso. O Brasil é dos poucos países fora do mundo anglo-saxônico que ainda mantém, em suas linhas clássicas, esse decrépito tribunal de origem normanda. [...] não é estranhável que nossa ciência processual ainda procure ressuscitar postulados arcaicos de um processo penal elaborado em fases culturais de parques conhecimentos jurídicos”.

¹⁰⁶ É um dos comentários de Lênio Streck (2001, *apud* COSTA; MISAKA, 2019, p. 91) sobre o tema: “Esse tipo de procedimento é exercitado exatamente porque o Direito Penal está inserido em uma sociedade desigual, em que, se o indivíduo tiver bons antecedentes, for um bom pai de família, trabalhador etc., enfim, se enquadrar segundo os padrões de normalidade estabelecidos pela sociedade dominante, terá maiores possibilidades de ser absolvido do que alguém classificado/rotulado como desviante. Este perfil das relações adequadas, normais, entre homens e mulheres não é nunca posto em questão nas discussões jurídicas: o que se tenta fazer é enquadrar homens e mulheres concretos dentro das regras idealizadas e comprovar a sua maior ou menor adesão a elas. Do sucesso dessa operação é que vai depender, então, a condenação ou absolvição dos acusados ante o júri, onde o que se pune é a conduta social do acusado e da vítima, e não o crime o cometido”.

bastante reducionista do que seja democracia. A tal “participação popular” é apenas um elemento dentro da complexa concepção de democracia, que, por si só, não funda absolutamente nada em termos de conceito. Democracia é algo muito mais complexo para ser reduzido na sua dimensão meramente formal representativa. Noutra dimensão, aponta-se para a legitimidade dos jurados na medida em que são “eleitos”, como se isso fosse suficiente. Ora, o que legitima a atuação dos juízes não é o fato de serem “eleitos” entre seus pares (democracia formal), mas sim a posição de garantidores da eficácia do sistema de garantias da Constituição (democracia substancial). Ademais, de nada serve um juiz eleito se não lhe damos as garantias orgânicas da magistratura e exigimos que assuma sua função de garantidor.¹⁰⁷

De toda sorte, a doutrina pátria reconhece o tribunal do júri como uma expressão de democracia e de cidadania que prestigia a participação popular no Poder Judiciário. Na perspectiva de Rogério Schietti Cruz (2019, p. 49), o júri é o órgão judicial “aclamado como o mais democrático entre os que compõem o aparato judicial do sistema criminal”. Idêntica é a opinião de Alexandre Carrinho Muniz (2016, p. 322, 325) ao asseverar que “não há instituição com maior força de participação do cidadão no Poder Judiciário do que o Tribunal do Júri”, o qual legitima seu poder na própria soberania popular.

Lênio Streck (2018, p. 404) defende que “o júri deve ser entendido como um importante mecanismo democrático, precisamente porque permite o resgate de uma dimensão tão cara ao direito e à realização da justiça: a participação popular”.

Evandro Lins e Silva (*apud* COSTA; MISAKA, 2019, p. 84) afirma que a instituição do júri é democrática na medida que “representa o povo dentro da justiça, julgando de consciência, com amplitude de visão, sem peias legais, julgando com o alto sentido finalístico de verificar se alguma pena deve ser aplicada [...] se ela representa alguma vantagem para a sociedade”.

João Everaldo Bierman (*apud* COLPANI; FILÓ, 2018, p. 112) reconhece no tribunal do júri uma “manifestação da soberania popular na função judiciária”, na medida que “pessoas do povo são sorteadas, [...], para integrar o Conselho de Sentença que julgará os crimes dolosos contra a vida”.

No mesmo diapasão, Alexandre Carrinho Muniz (2016, p. 312) e Walfredo Campos (2018, p. 4, 5) asseveram que o tribunal do júri é uma manifestação da soberania popular ao lado do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis.

¹⁰⁷ No mesmo sentido crítico é o teor do subcapítulo n. 3.9 do livro de Processo Penal, edição de 2019, do citado autor.

MUNIZ (2016, p. 312, 317, 318) enfatiza que sua existência promove liberdades positivas que permitem ao indivíduo tomar parte nas decisões, o que colabora para suplementar as falhas da representação e dá vigor ao regime participativo. Assim, o citado autor defende que o júri é um instrumento de fortalecimento da democracia ao ser uma “oportunidade, única no Poder Judiciário, de [...] fazer parte (ainda que efêmera), exercendo a função de julgar, tendo sua decisão maior legitimidade social e aproximando cidadão e poder”.

Em complemento à essa perspectiva, CAMPOS (2019, p. 4, 5) assevera que o júri colabora com o “o despertar e [com] o amadurecimento da consciência cívica, chamando o povo [...] para assumir, ele próprio, uma fatia do poder de decisão, passando-lhe a responsabilidade de parte da política criminal”. Exercício de um direito que, segundo o autor, é a “maior escola de civismo” que há no Brasil.

O que falta ao instituto, na perspectiva de STRECK (2018, p. 404), é a sua interpretação dentro dos padrões estabelecidos pela Constituição Cidadã:

Desde sua instituição, o Tribunal popular sempre foi alvo de polêmicas, seja no que diz respeito às garantias e, portanto, à necessidade de sua manutenção, seja no que se refere à representatividade daqueles que o compõem; ou, ainda, em relação à capacidade dos jurados para decidir questões consideradas de “alta relevância técnica”, especialmente nos julgamentos de crimes de grande repercussão social. Continua recorrente o debate acerca da compatibilidade do tribunal do júri com o regime democrático, visto que o julgamento feito pelos jurados seria desprovido da imprescindível técnica-jurídica. Todavia, não obstante as inúmeras discussões levadas a cabo ao longo da sua história, o constituinte de 1987-88 incluiu o tribunal do júri entre os direitos e garantias fundamentais, conferindo-lhe, portanto, grande importância no atual cenário do Estado Democrático de Direito. Isso significa dizer que o júri deve ser entendido como um importante mecanismo democrático, precisamente porque permite o resgate de uma dimensão tão cara ao direito e à realização da justiça: a participação popular. Aliás, não se pode olvidar que o direito frequentemente lida com questões cuja resolução encontra eco não na dogmática jurídica, mas sim na cultura de determinada época. É aí que o povo, no conselho de sentença, cumpre a função de oxigenar o Judiciário, prestigiando teses inovadoras como a inexigibilidade de conduta diversa (pense-se, por exemplo, no aborto) ou mesmo para novos contornos na legítima defesa, como o banimento da tese da legítima defesa da honra nos casos dos assim chamados “homicídios passionais”. A defesa constitucional da manutenção do tribunal do júri não significa que ele não possa – ou até mesmo deva – ser reformado com objetivo de se atender melhor as demandas democráticas dessa nova quadra da história.

Aliás, o problema reside no fato de o novo texto constitucional ainda não ter sido devidamente assimilado pelos juristas, que continuam a tratar o tribunal do júri em conformidade com o que está previsto no Código de Processo Penal de 1941, sem fazer, portanto, a imprescindível filtragem hermenêutico-constitucional.

Na mesma toada reside a sucinta consideração do penalista Aury Lopes Junior (2014, n. p.):

Penso que o júri é uma opção constitucional e democraticamente feita e que precisa, por isso, ser respeitado, sem que se abra mão do debate constante, do repensar contínuo de suas rotinas de acertos e erros, da necessidade de sua reengenharia permanente. O júri precisa ser presentificado e reestruturado, para dar conta do nível de exigência do processo penal e da sociedade do século XXI.

As críticas mais contundentes ao atual modelo brasileiro de tribunal do júri não se assentam em sua existência, pois o debate se torna improfícuo dada sua característica imutável de cláusula pétrea. Elas recaem, pelo menos, em quatro argumentos: i) o modo de seleção da amostra social que compõe o corpo de 25 jurados, que não seria substancialmente democrática; II) a suficiência da maioria simples dentro do comitê de sentença (4x3) para se obter um resultado, proporção que se enquadraria dentro da dúvida razoável quanto à culpabilidade do acusado; III) seu modo de decisão baseado no convencimento íntimo dos jurados, que dispensa qualquer fundamentação em sua decisão e deturparia o princípio do devido processo legal; e IV) sobre a proibição de debates entre os jurados (incomunicabilidade) inserido pela Lei n.º 11.689/2008, o que desvirtuaria a premissa democrática do instituto.

Em síntese, na percepção de Aury Lopes Junior (2014, n. p.), quanto à composição, o fato de ser feita por cidadãos sorteados (como já visto) não revela automaticamente uma perspectiva democrática. Consideração essa que ele entende reforçada quanto se avalia a representatividade do corpo de jurados que, costumeiramente, “são membros de segmentos bem definidos: funcionários públicos, aposentados, donas de casa, estudantes, enfim, não há uma representatividade social com suficiência democrática”.¹⁰⁸

Nesse ponto, Lênio Streck (2021, n. p.) tece ácidas considerações ao afirmar que o júri atual – além de não fazer uma amostragem social – representa um “simulacro”, pois não se julga o crime, mas o criminoso.

¹⁰⁸ Nesse particular, o autor ainda assevera que os jurados nem mesmo têm garantias de um juiz no exercício da função (estando, portanto, suscetíveis a pressões), e tampouco conhecimento texto mínimo para entender o que ocorre e para valorar adequadamente as provas – ainda que produzidas em plenário-, o que pode minar o princípio elementar do Direito Penal que é o *in dubio pro reo*.

Quanto à suficiência da maioria simples entre os 7 (sete) jurados do comitê de sentença para gerar a resolução do julgamento, igualmente, Aury Lopes Junior tece desabonos diante do solapamento do princípio elementar *in dubio pro reo*.

De tal modo, o penalista opõe severa crítica quanto à suficiência da maioria simples para o resultado do julgamento popular (LOPES JUNIOR, 2014, n. p.):

Quando os jurados decidem pela condenação do réu por 4x3, está evidenciada a dúvida razoável, em sentido processual. Significa dizer que existe apenas 57,14% de consenso, de convencimento. Questiona-se: alguém admite ir para a cadeia com 57,14% de convencimento? Elementar que não. A sentença condenatória exige prova robusta, alto grau de probabilidade (de convencimento), algo incompatível com um julgamento por 4x3.

Quanto à permissão de decisão imotivada por livre convencimento dos jurados, Lênio Streck e Aury Lopes Junior (2021, n. p.) são uníssonos: trata-se de puro arbítrio autorizado. A falta de motivação das decisões, além de ser uma violação ao princípio do devido processo legal, gera óbvio prejuízo à defesa para que possa recorrer substancialmente. Arremata, LOPES JUNIOR (2014, n. p.), que a decisão imotivada não se coaduna com os postulados democráticos:

[...] a liberdade de convencimento (imotivado) é tão ampla que permite o julgamento a partir de elementos que não estão no processo. A “íntima convicção”, despida de qualquer fundamentação, permite a imensa monstruosidade jurídica de ser julgado a partir de qualquer elemento. Isso significa um retrocesso ao Direito Penal do autor, ao julgamento pela “cara”, cor, opção sexual, religião, posição socioeconômica, aparência física, postura do réu durante o julgamento ou mesmo antes do julgamento, enfim, é imensurável o campo sobre o qual pode recair o juízo de (des)valor que o jurado faz em relação ao réu. E, tudo isso, sem qualquer fundamentação. Enfim, é o decisionismo (anti-democrático) levado ao extremo, a uma dimensão absolutamente inadmissível.¹⁰⁹

Por fim, a última crítica reside na proibição da comunicação e de debate entre os jurados do comitê de sentença, feitas pela Lei n.º 11.689/2008. Embora a justificativa se assente na precaução quanto à possibilidade de pressões entre jurados, Paulo Rangel é enfático quanto à falácia desse argumento.

¹⁰⁹ Em uma recente reportagem, desabafa, Aury Lopes Junior: “O paradoxo está no fato de que eles acabam por estabelecer uma distribuição seletiva da capacidade dos jurados, ou seja, ao mesmo tempo em que idolatram os julgadores leigos, lhes atribuem uma absoluta incapacidade de justificar e explicar o porquê da decisão! Isso não é nada respeitoso em relação ao cidadão jurado que eles tanto prezam. Portanto, sejamos coerentes: ou se reconhece a incapacidade de os jurados decidirem e se acaba com o júri ou se lhes atribui aptidão para julgar e se respeita sua capacidade de fundamentar minimamente a decisão. Sejamos coerentes!” (2021, n. p.).

O doutrinador explana que a proibição de debates é arbitrária, pois “não espelha a realidade do significado do Tribunal do Júri, enquanto instituição democrática, muito menos, hoje, alcança o estágio de civilidade vivido pelos cidadãos brasileiros” (2018, n. p.). Para ele, o debate entre jurados é essencial para chegar à decisão justa, ou “menos injusta possível”, pois a discussão é parte indissociável da democracia, inclusive no âmbito processual. Assim, RANGEL (2018, n. p.) conclui:

A linguagem, portanto, é exercício de democracia processual onde o outro será julgado, através de seus pares, com a ética devida e necessária. O fato de um jurado poder influenciar outro, durante a discussão da causa, não pode, por si só, obstar o exercício da linguagem. Tal influência, se houver, é fruto do sistema democrático de que o poder emana do povo e em seu nome é exercido, pois a eleição comum de candidatos a cargo público também está sujeita a tal influência e nem por isso perde seu caráter de representatividade popular. No júri, quanto maior for a discussão da causa, mais representativa será a decisão dos jurados.

Amado ou odiado, o tribunal o júri é um mecanismo democrático fixado em cláusula pétrea que concede a participação popular na decisão de crimes dolosos contra vida, ou seja, é um espaço de cidadania dentro do Poder Judiciário. De tal sorte, cabe agora observar sua afinidade aos conceitos de cidadania ativa encontrados no primeiro capítulo.

3.1.2 A participação cidadã no atual Tribunal do Júri

Como visto, o Tribunal do Júri tem assento normativo na própria Carta Política Brasileira e é reconhecido como direito e garantia fundamental, pois está situado no Título II e registrado no inciso XXXVIII, do art. 5º. Sua composição está na norma infraconstitucional a qual definiu que 7 (sete) cidadãos formam um conselho de sentença apto a julgar crimes dolosos contra a vida, num procedimento no qual a exposição dos votos ocorre de modo secreto e não há a exigência da justificação do voto apresentado. A resolução se dá pela contabilização da maioria de votos, pela absolvição ou condenação.

O papel do juiz presidente da sessão é de coordenador e fiscal do procedimento, bem como de prolator da decisão -de absolvição ou de condenação- que foi proferida pela maioria dos jurados.

De tal maneira, trata-se de uma oportunidade na qual um grupo de cidadãos, chamados a colaborar com o Poder Judiciário, definem a decisão jurídica a ser

aplicada no julgamento de outros pares seus acusados da prática de crime doloso contra a vida. Decisão que, pela soberania dos veredictos, não pode ser alterada pelo juiz presidente da sessão.

Como enfatizado no subcapítulo acima, o Tribunal do Júri é o baluarte da cidadania nas causas da Justiça Penal. Cabe, nessa etapa, ponderar se o modo de participação popular está encontra afinidade com a definição de cidadania ativa ventilada nesse trabalho que tem como núcleo semântico a participação efetiva capaz de influenciar uma decisão.

Partindo-se da perspectiva de Maria Victória Benevides (1998, p. 20; 2016, p. 20), pela qual cidadania ativa implica em “criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes” por ser um reflexo da soberania popular, bem como a participação na esfera pública para “criar novos direitos e [para] abrir espaços de participação” na perspectiva de oposição à passividade cidadã, ou seja, do envolvimento público apenas nos moldes representativos.

Embora a participação cidadã no Tribunal do Júri não se coadune ao segundo enquadramento por não criar novos espaços de participação, definitivamente tem afinidade com a primeira definição, pois os jurados têm controle sobre a decisão que será prolatada, cabendo ao juiz a mera chancela do resultado obtido.

Tendo como métrica a escada de participação desenvolvida por Sherry Arnstein - que transita entre pseudoparticipação (patamar da passividade), passa a condutas responsivas até chegar nas participação ativas-, certamente não se trata de um relacionamento com as instituições segundo os parâmetros mais rasteiro da escada, pois a decisão feita pelos jurados implica necessariamente no resultado do julgamento pelo princípio da soberania dos veredictos (salvo no caso de julgamento totalmente contrário às provas, caso em que cabe reforma).

Também não se enquadra em nenhuma das modalidades responsivas, vez que não se trata de mera reunião para obter informações, tampouco uma consulta pública ou uma prática de negociação de interesse sem qualquer efeito vinculante. Ao contrário, a consulta ao comitê de sentença formado por representantes do povo irá acarretar um uma decisão efetiva.

De modo bastante pacífico se pode enquadrar o Tribunal do Júri como um modo de participação que está dentro do patamar “ativo”, pois os sete cidadãos que compõe o conselho de sentença estão em posição real de definir uma decisão dentro do Poder

Judiciário. Ou seja, trata-se de um procedimento no qual há verdadeira redistribuição de poder aos cidadãos.

A grupo ativo é composto por três subgrupos (degraus), quais sejam, “parceria”, “delegação de poder” e “controle cidadão”. Na primeira, há uma divisão de responsabilidades; na segunda, por sua vez, uma capacidade de negociação, e na terceira, por fim, uma participação popular determinante.

Do observado, a composição do tribunal do juiz há a figura do juiz como regente do procedimento e do conselho de sentença como regente da decisão. Não há uma parceria quando ao conteúdo decisório, tampouco ele é negociado com o magistrado presidente que tem apenas a autorização legal de resolver questões de direito supervenientes e chancelar a decisão obtida por maioria entre os jurados.

Disso, sumariza-se que as decisões do tribunal do júri são forjadas no seio do Poder Judiciário por cidadãos investidos no cargo público temporário de jurados, os quais têm o controle absoluto sobre o que será decidido. Especialmente porque o juiz presidente não pode revisar a decisão encontrada pelos jurados.

De tal sorte, tendo em vista domínio da decisão judicial pelo povo durante o procedimento do tribunal do júri, o tipo de participação consoante os critérios definidos por Sherry Arnstein se enquadram no “controle cidadão”, que é o grau mais elevado no relacionamento com o Poder Público.

Ponderando sob os critérios de HOSKINS *et al* e JOCHUM *et al*, pelos quais cidadania ativa representa, respectivamente, participação em qualquer formato que seja condizente com os direitos humanos, com o Estado de Direito e com a democracia; e participação dos indivíduos nas decisões e autodeterminação, igualmente encontra abrigo.

Isto, pois o tribunal de júri é uma participação popular condizente – pelo menos - com a democracia e com o Estado de Direito, bem como é uma participação direta dos indivíduos as decisões, vez que é o conselho de sentença formado por uma amostra cidadã que faz o cotejamento do crime levado ao júri.

Por conseguinte, o Tribunal do Júri logrou êxito em satisfazer maciça maioria das definições de cidadania ativa esmiuçadas no decorrer deste trabalho, com exceção à segunda definição de BENEVIDES (2016). Igualmente, o secular instituto demonstrou suprir o elemento accidental essencial e relevante para o conceito, que é a participação efetiva e capaz de influenciar uma decisão. Destarte, constata-se que

pelas balizas definidas nessa pesquisa, o tribunal do júri pode ser considerado uma expressão de cidadania ativa.¹¹⁰

3.2 AUTOCOMPOSIÇÃO

Juntamente com o Tribunal no Júri, outro expediente de cidadania comumente elencado na doutrina pátria reside nas práticas de autocomposição, também chamadas de métodos de resolução amigável dos conflitos, ou, ainda, “métodos alternativos”. Esse modo de pacificação pode ocorrer dentro de uma demanda contenciosa, como também extrajudicialmente.

Se a avença for obtida fora da lide judicializada, se aprovar aos envolvidos, a homologação judicial do acordo feito pelas partes de modo autônomo é possível, conforme art. 515, III, CPC. Outrossim, igualmente é cabível a resolução não adversarial dentro do seio do Poder Judiciário pela atuação dos CEJUSC, que igualmente pode ser homologada.

Como expressão diversa da heterocomposição, que é a decisão autoritativamente prolatada por um terceiro (juiz ou árbitro),¹¹¹ a autocomposição é gênero de método de resolução de conflitos do qual a mediação, a conciliação e a negociação são espécies.

De modo singelo, pode-se sintetizar que essas técnicas têm como ponto central o diálogo cooperativo entre as partes em dissenso e objetivam que a solução para o impasse seja encontrada autenticamente por elas, como protagonistas de seus destinos.

Conforme o Manual de Mediação do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2016, p. 30-33), são características intrínsecas de todos processos autocompositivos a humanização da justiça, o incentivo do diálogo entre as partes, a liberdade para a discussão de posições e interesses futuros que não precisam estar ligados à pressupostos jurídicos, a atuação colaborativa e plural, a validação das várias

¹¹⁰ Vide ANEXO B (p. 161).

¹¹¹ A heterocomposição se trata de uma técnica de solução de litígios na qual as partes permitem a um terceiro imparcial que ele decida por elas suas desavenças. Se esse terceiro for estatal, a lide será resolvida por um magistrado singular ou por um colegiado, conforme a competência judiciária. Caso o terceiro julgador não seja do Poder Judiciário, a decisão será proferida por um ou mais árbitros dentro de um procedimento em câmara arbitral privada, conforme prevê a Lei n. 9.307/1996.

maneiras de resolução, o estímulo à postura ativa dos participantes, o foco prospectivo (o que quer dizer que a discussão da celeuma entre as partes se focará na relação futura entre elas) e a promoção da solução mais adequada às partes.

De tal sorte, esses métodos não têm como objetivo a aplicação do direito positivado como critério de justiça – como ocorre na heterocomposição judicial, mas almejam aclarar e compor os interesses das partes, bem como minorar o sentimento de insatisfação entre elas. E isso porque, conforme dispõem NUNES e THIBAU (2018, p. 426), “entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz”. Assim, os métodos de autocomposição, ou métodos amigáveis, permitem que diversas respostas sejam concomitantemente adequadas e legítimas para solucionar uma mesma questão (BRASIL, 2016, p. 30).

Era habitual denominar os métodos de resolução amigável como “meios alternativos”, o que chancelava o menosprezo cultural do instituto entre os operadores do direito. Contudo, dado seu explícito acolhimento no texto do atual Código de Processo Civil (art. 3.º, § 3.º)¹¹², o termo resta obsoleto.

Em verdade, embora ainda exista um certo desdém às vias não contenciosas, o reconhecimento de seu valor como meio propício de acesso à justiça e apaziguamento social já foi exposto por CAPPELLETTI e GARTH. Sobre a propriedade e as benesses da autocomposição, afirmaram os autores (1988, p. 74): “há situações em que a justiça conciliatória (ou coexistencial) é capaz de produzir resultados que, longe de serem de “segunda classe”, são melhores, até qualitativamente, se comparados com os resultados do processo contencioso”.

Quanto à conceituação das espécies da autocomposição, tem-se que a negociação é “um procedimento através do qual, pela livre interação dos interessados, discute-se a controvérsia, chegando-se a um consenso” (BRASIL, 2016, p. 20). Nathalia Martins e Valter Moura do Carmo (2015, p. 7) ponderam que essa técnica não exige um terceiro na sua condução:

Difere dos demais meios analisados por não haver (em regra) um terceiro envolvido no decorrer do procedimento, a negociação se caracteriza pela mútua cedência. As partes em conflito se auto avaliam e chegam a uma solução plausível para ambas através de diálogos por elas mesmas dirigidos.

¹¹² Diz o art. 3.º, § 3.º, CPC: “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Ou seja, as partes entram em um acordo quanto à solução do problema. [...] Pode ser considerada a forma mais comum de solução de conflitos, sendo colocada em prática diariamente e em todas as espécies de conflito.

Já a conciliação se revela como uma técnica dialógica na qual as partes fazem concessões recíprocas (ou seja, cedem parcela de seus interesses e direitos) e na qual “ambas as partes são vencedoras e vencidas ao mesmo tempo” (SOUZA, 2019, p. 22). Trata-se do negócio jurídico descrito no artigo 840 do Código Civil: “É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas”.

De acordo com Roberto Portugal Bacellar (2012, n. p.), a conciliação é “um processo técnico [...] em que terceiro imparcial, após ouvir as partes, orienta-as, auxilia, com perguntas, propostas e sugestões a encontrar soluções [...] que possam atender aos seus interesses e as materializa em um acordo”. Destaca, o jurista, que muitas vezes a prática conciliatória é erroneamente vista como um “apêndice” do processo judicializado, desmerecendo seu papel construtivo e suas vantagens. Na opinião do autor, “a verdadeira justiça só se encontra no consenso”.

Finalmente, na mediação “terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades” (BRASIL, 2016, p. 20).

Tendo em vista algumas peculiaridades da citada técnica, cabem alguns adendos. Uma distinção destacável da mediação perante as demais formas de resolução amigável está na forma como pondera o conflito, pois não o considera como deletério às relações humanas. Justamente o oposto: acolhe e ressignificação o embate social, pois compreende que é uma consequência precípua dos relacionamentos humanos.

Nesse diapasão, BEZERRA (2011, p. 217-219) e SOUZA NETTO (2020, p. 333) creditam existir consequências benéficas no acolhimento e naturalização do conflito pela técnica meditativa, na medida que pode “servir de oportunidade ao amadurecimento das relações” e que “previne a estagnação, estimula o interesse e permite a manifestação de problemas em busca de uma solução, constituindo a raiz de mudanças pessoais e sociais”. Assim, a concepção antiquada de que o conflito é a “quebra da ordem social” é transformada em oportunidade de exercício de alteridade, de aprendizado e da autonomia.

Vale pontuar que, para MARTINS e CARMO (2015, p. 8, 9), a mediação almeja, além da solução autêntica e da ressignificação do conflito, firmar uma avença com benefícios mútuos a todos os envolvidos, na qual não exista perdas à nenhuma das partes - o que diverge da meta da conciliação, muito embora essas técnicas sejam confundidas. Em verdade, já se credita êxito à aplicação da técnica meditativa quando a comunicação entre as partes é reestabelecida, sendo o acordo um resultado adicional (SALES, 2010, p. 5, *apud* SPENGLER; SCHAEFER, 2019, p. 7) Assim, fala-se que a mediação se revela como um “método ecológico de resolução de conflitos” (KEPPEN *apud* FARAH, 2020, p. 65).

Embora existam alguns representantes da literatura jurídica que usem indiscriminadamente a terminologia “conciliação” como um termo genérico referente também à mediação (FARAH, 2020, p. 66), na verdade existem algumas diferenças nos dois métodos. Uma das principais está na postura do terceiro imparcial, pois o conciliador está habitado a propor diretamente os termos do acordo, enquanto o mediador não utiliza essa técnica:

A diferença chave entre a conciliação e a mediação encontra-se nos objetivos precípuos e na postura do terceiro envolvido, ou seja, na técnica de realização da sessão. Na conciliação, o terceiro poderá intervir e sugerir soluções para o caso, visando à resolução do conflito e à realização de um acordo. Já na mediação, o mediador assume uma postura com um mínimo de “interferência”, não sendo aconselhável a influência deste nas possíveis soluções. A mediação visa à construção de um consenso mútuo, onde as próprias partes, e somente elas, são legitimadas a encontrar a melhor solução (CARMO; MARTINS, 2015, p. 8).

Na contramão da especialização dos institutos, o novo CPC, embora tenha explicitamente previsto as duas técnicas, não apresenta a especificidade da mediação e da conciliação. Sobre essa questão, ponderam FERNANDES e GONÇALVES (2017, p. 102):

[...] a mediação e conciliação foram tratadas de forma similar, de modo que não foi dada a merecida distinção entre tais institutos. Percebe-se que ambos foram tratados como sendo uma atividade destinada à obtenção de um acordo. No entanto, diferentemente do conciliador, o mediador não propõe acordo, bem como não oferece solução para o conflito, mas sim, busca ajudar as partes como facilitador do diálogo entre elas. Logo, não seria razoável misturá-los na audiência *initio litis*.

Destarte, a autocomposição é um modo de solução de litígios sociojurídicos feita pelas próprias partes que pode ser feita dentro do bojo de um processo judicial

ou fora dele. É um expediente que se pauta na autonomia da vontade dos jurisdicionados e que não depende da decisão autoritativa de um terceiro – o juiz – para que haja a decisão e o desfecho da lide. Suas formas mais utilizadas são a conciliação e a mediação. A primeira focada na obtenção do acordo e na resolução da lide jurídica; e a segunda, por sua vez, focada na reconexão da comunicação entre as partes e no apaziguamento do conflito sociojurídico.

3.2.1 A expressão de cidadania por meio da autocomposição

A doutrina pátria tem reconhecido que, além de ser um método efetivo para encarar a apoteótica quantidade de demandas emergentes e pendentes no Poder Judiciário brasileiro, os métodos de composição amigável de conflito igualmente revelam um alinhamento com os pressupostos democráticos e incentivam a cidadania.

Num ensaio sobre mudança de cultura pela composição de litígios, o ministro Marco Aurélio Buzzi (2031, p. 487), ao citar Luciana Leão Pereira, destacou que os meios autocompositivos se alinham à perspectiva de um Estado Democrático de Direito ao passo que reconhecem a autonomia privada, a dignidade e a autonomia crítica do indivíduo, bem como “uma sociedade plural e aberta à participação de todos”.

Em sintonia, Roberto Portugal Bacellar (2012, n.p.) ensina que a conciliação e a mediação, assim como a justiça comunitária, colaboram para a democratização do acesso à justiça. Ne entanto, ressalva que é necessária a estruturação das serventias do Poder Judiciário para acolher os meios amigáveis de composição de conflito por meio dos CEJUSCs, pois -sob a ótica do autor- a via contenciosa só deve ser trilhada se não for possível compor os interesses divergentes por meio da autocomposição.

113

Gina Vidal Marcílio Pompeu e Dayse Braga Martins, a seu turno, ressaltam que a conciliação e a mediação são modos de participação direta do cidadão em nossa democracia, permitem aos jurisdicionados saírem de uma posição passiva para uma condição de protagonismo, o que colabora com a ampliação do acesso à justiça. Asseveram, as autoras:

¹¹³ Cabe destacar que ao tempo da obra ainda não estavam consolidados os Centros Judiciários de Justiça e Cidadania (CEJUSC), o que faz o autor dedicar parte da obra à importância dessa frente dos Tribunais para a melhor solução dos conflitos sociojurídicos.

No contexto do neoprocessualismo, o exercício da democracia está se desenvolvendo além da clássica democracia indireta no sistema representativo de elaboração de normas gerais e abstratas por meio de representantes eleitos pelo povo. As normas individuais e concretas criadas no processo judicial também está tendo a participação direta das partes, especialmente quando da mediação e da conciliação judicial[i]s.

Os jurisdicionados saem de uma posição passiva para protagonista. A autocomposição ungi-se com a heterocomposição em uma relação de cooperação de todos os atores do processo judicial. Unidos com o mesmo propósito: de consolidar o direito fundamental ao acesso a uma justiça justa (POMPEU; MARTINS, 2018, p. 109, 110).

Já Fabiana Marion Spengler e Ana Carolina Ghisleni (2011, p. 92, 93, 100) reconhecem na mediação um instrumento de “desconcentração” de poder e uma oportunidade de aprimoramento da democracia – e da cidadania – por promover uma participação social ativa. As autoras arrematam que, em função da mediação incentivar a participação individual e a autonomia privada, ela contribui para a “construção da necessária mudança de cultura, qual seja, de que os sujeitos não devem sempre esperar uma resposta estatal, mas sim participar ativamente do processo democrático, exercendo a cidadania”.

Em outra obra de Fabiana Spengler, mas em coautoria com Theobaldo Splengler Neto (2012), propõe-se que a mediação representa uma forma de cidadania por seu caráter pedagógico, bem como pela experiência de autodeterminação que proporciona as partes:

A mediação é a melhor fórmula até agora encontrada para superar o imaginário do normativismo jurídico, esfumando a busca pela segurança, previsibilidade e certeza jurídicas para cumprir com objetivos inerentes à autonomia, à cidadania, à democracia e aos direitos humanos. Portanto, as práticas sociais de mediação configuram-se em um instrumento de exercício da cidadania, na medida em que educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões, sem a intervenção de terceiros que decidem pelos afetados em um conflito (2012, p. 37).

No sentir de Tássio Bezerra (2011, p. 211), a mediação tem caráter transformador por ampliar as oportunidades de participação no Poder Judiciário, o que alarga os oportunidade do exercício democracia e reafirma a cidadania. Ele conclui que a mediação pode ser considerada uma prática cidadã também por tornar o direito mais inclusivo aos cidadãos marginalizados:

Assim, a mediação emancipatória se transmuta de um mero procedimento de resolução de conflitos para se converter em um verdadeiro instrumento de exercício da cidadania, na medida em que possibilita a criação de um direito inclusivo, rompendo com o normativismo jurídico estatal e possibilitando concretamente o surgimento de um direito plural, capaz de absorver as expectativas de uma maior variedade de sujeitos sociais, em especial aqueles oriundos de segmentos mais marginalizados da sociedade (BEZERRA, 2011, p. 211).¹¹⁴

Em composições argumentativas bastantes harmônicas, a literatura jurídica é pacífica ao reconhecer vários enfoques cidadãos à prática da autocomposição. Contudo, ao analisar alguns estudos práticos sobre a autocomposição em CEJUSCs do Estado do Paraná e do Ceará, alguns empecilhos à qualidade da participação cidadã são encontrados.

3.2.2 Desencontro entre teoria e prática

Embora os pressupostos da autocomposição apresentem atrativos sociais, jurídicos e políticos pela restauração de laços entre os jurisdicionados, pelo apaziguamento do conflito sociojurídico, bem como pela promoção da cidadania, estudos registram alguns desencontros entre a teoria e a prática.

No estudo realizado por Andréa Abrahão Costa (2018) quanto aos níveis de governança democrática dentro dos trabalhos de mediação nos fóruns descentralizados do Boqueirão e de Santa Felicidade na Comarca de Curitiba no ano de 2017, ela constatou uma baixa densidade de participação dos usuários dos serviços do CEJUSC.

Por meio de uma análise que combinou critérios qualitativos e quantitativos, a autora sustentou sua hipótese de que a execução da mediação dentro do paradigma institucional do Poder Judiciário reduz sua potencialidade cidadã ao manter o paradigma decisional “de cima para baixo” (sem ser fruto da organização da própria comunidade).

¹¹⁴ O mesmo teor argumentativo é encontrado na doutrina estrangeira. Maria Carme Boqué Torremorell (*apud* DE POLI, 2016, p. 29) defende que a mediação colabora com a ampliação da democracia ao estimular boas práticas aos cidadãos diante do conflito: *“La mediación, tal y como creemos que puede y debe desarrollarse, supone un pequeño empujón hacia la anhelada cohesión social, puesto que, al incluir a los distintos participantes en un conflicto, promueve la comprensividad; al aceptar diferentes versiones de la realidad, defiende la pluralidad; y al fomentar la libre toma de decisiones y compromisos, contribuye a la participación democrática”*. In: Anais do V Encontro Internacional do CONPEDI - Montevideu.

Em sintonia com a opinião de HERINGER, a COSTA (2018, p. 77, 99) ressalta que o plano de ação do CNJ para política pública de solução pacífica de conflitos “está ‘contaminada’ pela ideia do monopólio da jurisdição ou por uma espécie similar que traz para o âmbito do Judiciário uma nova atividade de trabalho”. Outrossim, que a atuação do CNJ está atrelada a resultados quantitativos, os quais revertem em benefício da própria instituição.

Da amostra experimentada, ela observou que a participação do cidadão é usurpada pela atuação dos operadores do direito, os quais tomam as rédeas do procedimento e da negociação, bem como que há uma excessiva sanha pelo acordo,¹¹⁵ em detrimento da qualidade da participação dos usurários do serviço público de mediação. Ou seja, na prática há o solapamento da atuação do cidadão e dos princípios meditativos de deliberação, de autonomia e de reconexão das partes.

Para ela, a mediação nesses moldes não promove uma governança democrática substancial, mas apenas ostenta uma mera estética democrática (2018, p. 99). Afirmou:

A mediação institucionalizada reproduz o cidadão passivo, que é conduzido na construção de acordos, negando, portanto, sua participação e controle sobre o processo de deliberação. O que se verifica é que a prática da mediação institucionalizada no Judiciário atende aos seus próprios interesses, sem favorecer a deliberação das partes e a real distribuição do poder, servido antes a afirmar a dominação racional-legal que caracteriza a modernidade (2018, p. 13).

Do observado nos fóruns descentralizados do bairro Boqueirão e de Santa Felicidade no município de Curitiba, sintetizou, a autora (COSTA, (2018, p. 197, 198):

Da a experiencia no CEJUSC Boqueirão pode-se retirar as seguintes conclusões: (i) há ali mais uma pratica conciliatória do que de mediação pautada por uma lógica transformativa; (ii) a filosofia acordista é praticada sob a “sombra” da figura do juiz, podendo ser identificada na fala dos mediadores, quando se referem à desvantagem das adjudicação; (iii) a justiça consensual é mais uma justiça de resultados, que longe do modelo facilitativo de mediação não propicia o controle efetivo do procedimento pelas partes, a efetiva deliberação entre ele e esvazia o sentido da autonomia; (iv) tal como em santa Felicidade, ficou claro que o conhecimento a respeito do modo

¹¹⁵ Andréa Costa menciona que o foco no acordo é a base da técnica de negociação da Escola da Harvard, amplamente chancelada pelo CNJ. Assevera, a autora: “passa-se para o modelo da “escola linear de Harvard”, que busca primordialmente a construção de um acordo entre as partes. a opção, registre-se, se amolda com conforto ao ideário de pacificação social anteriormente citado, assim como ao desejo de alteração, “liderada” pelo Judiciário, da chamada “cultura da sentença[...]” vigente no Brasil. Além, é claro, de ir ao encontro de um almejado avanço quantitativo no uso da mediação no país” (2018, p. 123, 124).

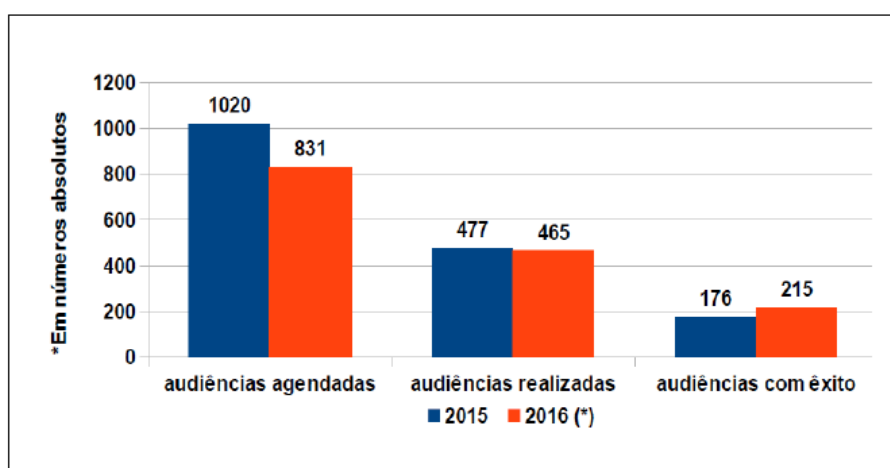
autocompositivo no próprio ambiente do Judiciário confirma o papel central da instituição como indutora e é um fator que propicia a atuação mais ativa tanto do mediador quanto dos advogados das partes e menos a deliberação entre elas.

Em similar teor foi o resultado do estudo realizado por Igor Benvides Fernandes e Flávio José Gonçalves ao acompanhar o CEJUSC de Beviláqua, no estado de Ceará. Eles observaram que nos trabalhos de autocomposição – mediação e conciliação - daquela comarca houve o predomínio do interesse produtivista sobre a qualidade dos atendimentos. Constataram:

[...] pode-se inferir por meio de uma leitura mais clara dos dados que o maior objetivo buscado tem sido a quantidade e não qualidade na realização das mediações ou conciliações, tendo em vista que o aspecto ainda merecedor de maior atenção é contabilizar para o Conselho Nacional de Justiça (FERNANDES; GONÇALVES, 2017, p. 108).

Ainda, ao observar as estatísticas estaduais, os autores ressaltaram uma diferença grande entre a qualidade de audiência marcadas, executadas e exitosas. Na contramão do esperado dentro da propaganda institucional nacional da “Semana da Conciliação”, em 2016, menos da metade das audiências efetivamente realizadas se encerraram com sucesso.

Figura 4: Autocomposição no CEJUSC de Beviláqua/CE



Fonte: FERNANDES; GONÇALVES, 2107, p. 106.

Na visão dos autores, resultados melhores com a autocomposição dependem do preparo específico de conciliadores e mediadores para o uso das técnicas, da

superação da cultura do conflito pelos advogados e do preparo dos magistrados para que se atentem à perspectiva humanizada de justiça.

Das duas experiências práticas examinadas no Paraná é no Ceará, embora sejam realidades culturais muito diversas, igualmente foi constatado que a execução da autocomposição institucional é desvirtuada pela perseguição das metas quantitativas, bem como pela má administração do procedimento - seja pela falta de técnica, seja pela predominância dos operadores do direito em detrimento da condução pelas partes.

3.2.3 A participação popular nas práticas autocompositivas

Os métodos autocompositivos, que hoje recebem espaço logo nos artigos iniciais no Código de Processo Civil, são ferramentas que, ao incentivar o diálogo e colaboração entre partes, a gestão dos próprios imbróglis e a autodeterminação, estão alinhadas com os princípios democráticos e de cidadania.

Como observado no subcapítulo 3.2.1, a conciliação, a mediação e a negociação são métodos que dispensam a aplicação do direito positivado e da *juris dictio* do magistrado, vez que as partes tomam para si a tarefa de criar a decisão a elas aplicada. Essa decisão, inclusive, não está vinculada aos termos das normas codificadas, mas aos critérios que as partes entenderem como satisfatórios para apaziguar suas inquietações sociojurídicas.

Ocorre, porém, como se observou no tópico acima, que se não for um procedimento bem administrado -ou seja, com respeito à vontade, aos interesses e ao tempo das partes-, pode-se esvaziar o sentido de autodeterminação, ainda que a decisão não tenha sido proclamada autoritariamente pelo juiz.¹¹⁶

Se o desenrolar do procedimento for dado pelo direcionamento do terceiro imparcial ou dos advogados, em nítida usurpação da participação das partes, igualmente não reconhecerá um procedimento que privilegie a condição de agente, nem que promova a reestruturação das relações sociais pela ressignificação do conflito, tampouco que tenha promovido um debate democrático que incentive a cidadania.

¹¹⁶ “Autoritativo” é um termo cunhado por Kazuo Watanabe para designar a decisão feita por terceiro dentro do Poder Judiciário, ou seja, a decisão prolatada exclusivamente pelo magistrado.

Assim, considerando as condições teóricas e práticas da autocomposição, passa-se a cotejar se a participação popular por esse procedimento se aproxima da definição de cidadania ativa forjada no capítulo inicial, que diz respeito à participação efetiva capaz de influenciar uma decisão.

Como visto, para Maia Victoria Benevides (1998, p. 20; 2016, p. 20) a cidadania ativa diz respeito ao controle sobre os poderes como prática da soberania popular, bem como à participação na esfera pública que cria novos direitos para ampliar espaços de participação como forma e afastar a passividade cidadã, entendida como participação apenas pela atividade eleitoral.

Em balizas teóricas, a autocomposição encontraria intensa afinidade com a primeira definição de BENEVIDES para cidadania ativa, pois as partes criam a decisão a elas aplicada, tendo controle sobre o poder público de pacificar demandas que são tratadas dentro do Poder Judiciário. A autocomposição, igualmente dá margem a uma postura proativa das partes, o que encontra afinidade com a perspectiva de oposição à passividade frente aos Poderes, que é tratada na segunda definição, contudo, não cria novos espaços de participação.

Tomando, porém, em consideração as intempéries que podem ocorrer no procedimento pela interferência de terceiros, pode haver um distanciamento nas duas perspectivas. Se ocorrer uma sobreposição de terceiros (seja dos auxiliares da justiça como dos advogados) ao ponto de silenciar as partes durante o reestabelecimento da comunicação e da negociação, mesmo que haja o “sim” ao final dito pelas partes, encontraremos uma postura que está atrelada à passividade do cidadão, o que é refratário ao segundo conceito. E se ainda houver a resolução da demanda por acordo pelos advogados como representantes das partes sem a anuência explícita delas, haverá também a negação da cidadania ativa enquanto soberania.

Passando a análise ao lume teórico da escada de participação de *Sherry Arnstein*, se tomarmos a autocomposição em sua forma conceitual, entende-se que não se trata de um relacionamento passivo com as instituições, pois o processo de decisão é feito pelas partes, ainda que com auxílio de terceiros. Tampouco parece estar nos degraus de “informação”, de “consulta pública” ou de “pacificação” que estão no patamar responsivo, pois não se trata de uma coleta de informações ou opiniões sem efeito prático direcionadas à Administração Pública. Ao contrário, a autocomposição tem potencialidade vinculante.

A autocomposição pode ser enquadrada como um modo de participação “ativo”, pois os cidadãos que participam da mediação e da conciliação estão em posição real de definir uma decisão dentro do Poder Judiciário. Ou seja, se as partes desejarem levar a efeito um termo de acordo por conta própria é possível. De tal modo, importa reconhecer que há abertura para a redistribuição de poder decisório com os cidadãos. Cabe ponderar a intensidade dessa partilha.

A grupo ativo se desdobra nas categorias de “parceria”, de “delegação de poder” e de “controle cidadão”. Na primeira, há uma divisão de responsabilidades e “estruturas como política conjunta conselhos, comitês de planejamento e mecanismos para resolver impasses” (ARNSTEIN, 1969, p. 221).

Embora seja explícita a alocação dos mecanismos de solução de controvérsias, a perspectiva aqui trabalhada de autocomposição judicial não adere ao mesmo ideário. Isto, pois, a menção feita na obra da autora estado-unidense é em caráter procedimental para se definir como as partes devem agir a partir de uma definição de política pública feita em conjunto com a Administração governamental. Esmiúça, a autora (ARNSTEIN, 1969, p. 221): “Depois que as regras básicas foram estabelecidas por meio de alguma forma de dar e receber, elas não estão sujeitas a alterações unilaterais”.

A segunda categoria ativa é denominada “delegação de poder” e se caracteriza por haver uma capacidade de negociação, capacidade de exercer pressão e de exigir prestação de conta em face dos Poderes. ARNSTEIN (1969, p. 222) descreve: “as negociações entre cidadãos e funcionários públicos podem também resultam em cidadãos alcançando uma decisão dominante tornando autoridade sobre um determinado plano ou programa”.

Do observado, não parece haver enquadramento na categoria de delegação de poder pois a proposta da autocomposição não reside na negociação entre cidadão e governo. Há o compartilhar de responsabilidade pelo poder decisório às partes que entre si, mas com auxílio de terceiros, negociam os termos de decisão a ser aplicados a elas mesmas.

Já na última categoria, chamada de “controle cidadão”, há uma participação popular determinante sobre a decisão pública. Aqui parece se encaixar a prática das técnicas autocompositivas, pois dentro do guarda-chuva estatal há a confecção de uma decisão legítima aos olhos do Estado que não foi emitida por um agente estatal, mas por cidadãos.

De modo oposto, em sua dimensão fática passível de distorções pela usurpação da vontade e da atuação das partes, a autocomposição pode não alcançar um patamar elevado nos critérios de Sherry Arnstein. Nesse enredo, ela residiria, no máximo, no degrau de “pacificação” inserido na categoria de responsividade, visto que o envolvimento das partes ocorre, mas elas são conduzidas no procedimento e no ato decisório. De tal sorte, não haveria falar em empoderamento ou tampouco em influência, ou controle, sobre o poder.

Reforçando o coro de oposição, porém mais drasticamente, Andréa Costa avalia que a participação cidadã nas práticas autocompositivas com esteio na arquitetura no Poder Judiciário e pelas diretrizes do CNJ não superam o nível da passividade. Asseverou, a autora:

[...] chega-se ao momento de formulação de alguns *insights* que possam ser aplicados ao Poder Judiciário. Ao elaborar uma metáfora com a noção de “papeis timbrados” usada por Arnstein e a ela agregar a ideia de que a “informação” não pode ser de mão única, é fácil perceber como o Poder judiciário encontra-se no degrau inicial da escada. Tudo gira em torno da tomada de decisão por parte do CNJ de institucionalizar a prática da mediação. De fato, soa como uma busca pelos próprios interesses judiciais, que se resumem no desafio do sistema, e se somam a uma espécie de assinatura de “papeis timbrados” pelos cidadãos-usuários. [...]

Em termos de participação com base no esquema anteriormente traçado, não configura, em definitivo, qualquer distribuição de poder.

[...]

Ao prosseguir para os demais degraus também não é possível visualizar como em termos de “pacificação” poderia haver alguma participação cidadã no âmbito do Poder Judiciário. Com efeito, se a mediação surge “de cima para baixo”, sem ser fruto da organização da própria comunidade, mais um degrau fica prejudicado (COSTA, 2018, p. 60, 61).

Na visão de Andréa Costa (2018, p. 65), “chega-se à conclusão de que o Judiciário não se democratiza com a adoção de uma nova política pública de gestão de conflitos”. Isto, pois “tal como moldada nacionalmente e implementada no Judiciário paranaense, a mediação judicial desempenha uma significativa função institucional, constituindo um modo de legitimação da decisão pública e não de sua construção”.

Por outra perspectiva, cotejando-se a teoria da autocomposição sob os parâmetros de HOSKINS *et al* (2006) e JOCHUM *et al* (2005), pelos quais cidadania ativa representa, respectivamente, participação em qualquer formato que seja condizente com os direitos humanos, com o Estado de Direito, com a democracia e com a ética; e participação dos indivíduos nas decisões e autodeterminação, encontra-se sintonia.

A autocomposição revela uma participação popular aderente ao Estado de Direito, bem como com a democracia como visto no subcapítulo 3.2.2 de mesma forma, dá azo à participação direta e autodeterminada dos indivíduos as decisões, pois são as próprias partes envolvidas que se propõem à resolução da desavença havida entre elas.

Perquirindo-se a autocomposição em sua versão corrompida, encontraria dificuldades de aderência inclusive nessas categorias mais amplas. Ainda que exista participação dentro dos termos da lei, cabe o questionamento se de fato é substancialmente democrática e ética, na medida que as partes podem ser manipuladas pelos demais atores processuais.

Um exemplo reside no caso em que o advogado possui poderes especiais por instrumento de mandato para transigir e “supre” a vontade do representado. Ainda que ocorra um descompasso entre representante e representado com relação aos termos de um acordo feito exclusivamente pelo advogado possa ser reprovado dentro dos padrões éticos da advocacia – como decidiu o Tribunal de Ética e Disciplina da OAB do Estado de São Paulo nas Exceções n.º 4.538/2015 ¹¹⁷ e 4.428/2014 ¹¹⁸, o ato do causídico é passível de chancela judicial por não haver vício formal. Veja-se, ilustrativamente, a decisão da Apelação Cível n.º 0023067-97.2015.8.16.0017 da 17.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

¹¹⁷ “MANDATO - PODERES ESPECIAIS PARA DESISTIR, CONFESSAR, FAZER ACORDOS E TRANSIGIR - AUTORIZAÇÃO DO CLIENTE - QUESTÃO ÉTICA A SER ENFRENTADA. Os poderes especiais conferidos pelo cliente ao advogado para desistir, confessar, fazer acordos e transigir, são concedidos sob o ponto de vista formal e não negociar para facilitar a formalização do acordo, não significando, em hipótese alguma, que o advogado tem liberdade para estabelecer os termos e condições do acordo. Os poderes especiais de desistir, confessar, transigir e fazer acordos, embora constem no mandato, dependem da expressa autorização do cliente. Para saber se determinada conduta é antiética, devemos ver se há nela algo que demonstre desvio de conduta. No caso dos advogados o desvio de conduta pode ocorrer na existência de conflito de interesses, no uso de informações privilegiadas, na violação do sigilo profissional, e na traição ao cliente em sua confiança. O advogado que firma acordo sem anuência de seu cliente, mesmo que tenha poderes expressos para tanto, não está agindo com boa-fé e trai a confiança que este lhe depositou. Incisos VII e XIX do artigo 34 do EOAB. Precedente: E-4.428/2014”

¹¹⁸ “MANDATO JUDICIAL – PODERES PARA TRANSAÇÃO – CLIENTE NÃO LOCALIZADO PELO ADVOGADO – ACORDO COM A PARTE CONTRÁRIA – VEDAÇÃO ÉTICA – IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE ACORDO SEM EXPRESSA AUTORIZAÇÃO DO CLIENTE SOBRE SEUS TERMOS – IMPOSSIBILIDADE DE RECEBER VALORES SEM AUTORIZAÇÃO DO CLIENTE. O advogado, mesmo com poderes em procuração para celebrar acordo, não pode fazê-lo sem autorização expressa de seu cliente sobre os termos desse. O advogado deve agir com boa-fé e não pode trair a confiança a ele depositada. Ademais, nos termos do inciso XIX, do artigo 34 do Estatuto da Advocacia, o advogado não pode receber valores da parte contrária sem expressa autorização do constituinte. Por último, necessário consignar que o advogado não poderia, caso possível fosse o acordo, descontar do valor devido ao cliente a sua parcela de honorários, ao menos que haja expressa previsão nesse sentido no contrato escrito de honorários. Inteligência do artigo 35, § 2º, do Código de Ética e Disciplina.”

Apelação cível. Ação ordinária em fase de cumprimento de sentença. Sentença homologatória de acordo. Recurso interposto pela parte autora. Alegação de que não houve concordância do autor com o acordo subscrito apenas por seu advogado. Não acolhimento. Advogado com poderes especiais para transigir. Profissional que reconhece que, embora não se lembre de ter comunicado ao cliente todos os termos do acordo, reconhece tê-lo assinado. Eventual atuação do mandatário em contrariedade ao interesse do mandante que deve ser resolvida em perdas e danos, permanecendo o mandante vinculado ao que subscrito por seu representante legal em seu nome. Art. 679 do cc. Ausência de qualquer vício de consentimento, defeito ou nulidade no termo de acordo. Impossibilidade de cancelamento da transação por desistência unilateral. Recurso conhecido e desprovido.

Por fim, no que diz respeito à adequação da autocomposição à conceituação que foi sintetizada nessa dissertação, que se refere à capacidade efetiva de influência nos decisão pública, chega-se a duas conclusões. Observando-se a autocomposição em sua abstração, na pureza de suas conceituações e de suas características, é positiva a afinidade com o conceito de cidadania ativa, pois confere às partes a aptidão de influenciar uma decisão pública. Em tempo: ainda que existam pontos dispares entre mediação e conciliação, ambas se encerram com a feitura de uma decisão pública pelos cidadãos envolvidos na disputa de interesse, chamando para si e compartilhando a responsabilidade pela pacificação social.

De outra sorte, se a autocomposição se realizar tendo em vista os empecilhos destacados na prática, com o subjugar das partes por terceiros, evidentemente não se estará a satisfazer o conceito de cidadania ativa por não haver o controle sobre a decisão final.

Destarte, a autocomposição em abstrato alcança sucesso em quase todas as definições ventilados no trabalho, com exceção de segunda definição de BENEVIDES (2016). De outro lado, a autocomposição na prática, pode chegar ao ponto de não satisfazer nenhum dos conceitos estudados, e até mesmo estar em nível de passividade cidadão pela métrica de Sherry Arnstein (2016) do ponto de vista de COSTA (2019).¹¹⁹

¹¹⁹ Vide ANEXO B (p. 161).

3.3 *AMICUS CURIAE*

Historicamente, a presença de um terceiro junto ao juízo para melhor conscientizar o magistrado sobre aspectos importantes por ele não sabidos com relação à demanda pode ter ocorrido, segundo alguns teóricos, ainda no Império Romano (DEL PRA apud RAZABONI, 2009, p. 8; KOCHERVAR apud MERLO; RIBEIRO, 2019, p. 267; LÖWMAN apud MEDINA, 2008, p. 32;).

Entretanto, o surgimento do *amicus curiae*, figura que tem etimologia latina e que significa literalmente “amigo da corte”, tem sido majoritariamente reconhecida pela literatura jurídica como decorrente da prática inglesa (CABRAL, 2004; AGUIAR apud MEDINA, 2008, p. 33).

Pela dinâmica processual da *Common Law*, um juiz, ao analisar um caso em específico, pode lançar as bases de decisão para todos os demais casos análogos. De tal sorte, como o resultado de uma demanda individual pode afetar coletivamente a toda a sociedade pela vinculação da jurisprudência, considerou-se adequada a presença de um sujeito com atribuição informativa junto ao magistrado.

Pelo viés inglês, esse sujeito colaborador da corte seria neutro, ou imparcial, frente ao objeto em discussão e ao resultado da demanda. Olívia Razaboni (2009, p. 13, 14) destaca que, inicialmente, os *amici curiae* auxiliavam com o juízo ao relembrar precedentes jurisprudenciais que não haviam sido identificados pelo julgador. Tal auxílio se dava no exclusivo interesse da justiça, pois “seu objetivo precípua era o de tutelar o prestígio da corte, evitando, ao máximo, a prolação de decisões manifestamente equivocadas”.¹²⁰

A prática inglesa foi estendida ao novo mundo e nos Estados Unidos o instituto ganhou novas características. Dentre elas, por ser mais notória, cabe destacar a mudança de postura da neutralidade para o de *advocacy*, pela qual se aceitou que o *amicus curiae* não precisa ser imparcial. Ele “deixa de ser um colaborador desinteressado da corte e passa, ainda que de maneira gradativa, a participar

¹²⁰ Cabe o esclarecimento muitas vezes presente nas decisões do ex-Ministro Marco Aurélio: “O instituto do *amicus curiae*, historicamente, caracterizava-se pela presunção de neutralidade de sua manifestação, tanto na experiência romano-germânica, quanto na tradição anglo-saxônica. 3. Aos amici cabia apresentar elementos de fato e de direito que, por qualquer razão, escapassem do conhecimento dos juízes, assegurando a paridade de armas entre as partes, atuando de forma presumidamente imparcial” (STF; Agravo Regimental em Reclamação n.º 602.584, publicação em 20/03/2020).

ativamente do processo, almejando a vitória de uma das partes e contribuindo, verdadeiramente, para seu êxito” (RAZABONI, 2009, p. 19).

O embasamento da figura do *amicus curiae* pelo tribunal constitucional brasileiro, se deu, conforme Débora Ferreira e Paulo Branco (2017, p. 173), no julgamento da Medida Cautelar na Ação direta de constitucionalidade n.º 2.321-DF ao reconhecer *amicus* como um “mecanismo inclinado a satisfazer exigências democráticas no processo abstrato”, vez que proporcionaria um “meio para que argumentos oxigenados pela origem direta na sociedade civil viessem a ampliar expressivamente a cognição do processo”, bem como a formar “decisões mais seguras, porquanto mais atenta à multiplicidade de matizes das circunstâncias relevantes”.¹²¹

No que tange à sua previsão legal no ordenamento pátrio, o instituto debuta na Lei de Comissão de Valores Mobiliários (n.º 6.385/1976) e se apresenta, entre outras normativas, na Lei Antitruste (n.º 8.884/1994), Lei do procedimento administrativo federal (n.º 9.784/99). Entretanto, a mais notória previsão do *amicus curiae* antecedente ao regramento atualizado do NCPC veio com a Lei de julgamento e processamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, de n.º 9.868/1999, que dispõem no § 2.º do art. 7.º:

Art. 7.º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

[...]

§ 2.º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Embora a menção fosse restritiva à ADI, por convenção jurisprudencial, sua aceitação também se deu em outros processos de controle concentrado de constitucionalidade. De mesmo modo, foi acrescida a oportunidade de sustentação oral, a fim de honrar o sentido “democrático dessa participação processual”, como

¹²¹ FERREIRA e BRANCO pontuam o acolhimento da literatura de Bruce Ackerman e Peter Häberle pelo STF. Do primeiro autor, destaca-se o fundamento republicano que exige a “previsão de uma multiplicidade de instituições que [...] representem das mais diversas formas a heterogeneidade e as posições do substrato pessoal do Estado”. Do segundo, por sua vez, grifa-se a teoria dos múltiplos intérpretes da constituição, que advoga pelo “franqueamento da interpretação constitucional a todos os seus destinatários” (2017, p. 172-173).

disposto na decisão da ADI n.º 2.130/SC, relatada pelo Ministro Celso de Mello (*apud* DIDIER JUNIOR, 2013, p. 446-447):

[...] entendo que a atuação processual do *amicus curiae* não deve limitar-se à mera apresentação de memoriais ou à prestação eventual de informações que lhes venham a ser solicitadas. Cumpre permitir-lhe, em extensão maior, o exercício de determinados poderes processuais, como aquele consistente no direito de proceder à sustentação oral das azoas que justificam sua admissão formal na causa. Assim permitindo, o STF não só garantiria maior efetividade e atribuirá maior legitimidade às suas decisões, como, sobretudo valorizará, sob perspectiva eminentemente e pluralística, o sentido essencialmente democrático dessa participação processual, enriquecida pelos elementos de informação e pelo acervo de experiências que o *amicus curiae* poderá transmitir a Corte Constitucional, notadamente num processo de controle abstrato de constitucionalidade, cujas implicações, sociais, econômicas, jurídicas e culturais são de irrecusável importância e de inquestionável significação.

Esse auxiliar do tribunal passou a estar explicitamente previsto no art. 138 do Código de Processo Civil, quando ganhou maior destaque com várias aquisições ao instituto como o direito de recorrer que não era previsto, a inclusão da pessoa física como legitimada (o que pacificou a discussão sobre representatividade dos postulantes) e a ampliação de sua competência para além do controle concentrado com autorização legal para participar em todas as fases do processo e inclusive no primeiro grau de jurisdição:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. § 1.º A intervenção de que trata o *caput* não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º. § 2.º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*. § 3.º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Portanto, seu cabimento não se restringe às causas constitucionais de caráter objetivo.¹²² Conforme COUTO e SILVA (2017, p. 258, 272-273), é memorável a

¹²² Causas de caráter objetivo visam “à tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações de caráter individual” (PATRUS, 2013, p. 135). Ou seja, a decisão dada em tais demandas não repousará sobre um conflito em específico, nem mesmo possuem partes propriamente ditas, mas sobre a declaração de (in)constitucionalidade de uma norma (MEDINA, 2008, p. 23-24). Cabe, porém, a crítica de CANOTILHO sobre esse modo de classificação: “no processo subjetivo, cuja finalidade

inclusão desse terceiro em discussões “no bojo do processo civil subjetivo”, pois expande o princípio do contraditório especialmente em causas que cuida de demandas de massa, de natureza repetitiva e que veiculam decisões com eficácia de precedente vinculante, as quais se espera uma maior legitimação democrática por meio da participação popular.

Seu ingresso na demanda depende da demonstração de dois requisitos: a “representatividade adequada” e a “relevância da matéria”. O primeiro diz respeito à potencialidade e legitimidade de um certo *amicus* defender o interesse de uma classe ou de um grupo (ALMEIDA, 2019, p. 688). Nesse diapasão, o teor do Agravo Regimental em Reclamação n.º 817.338, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, deixa claro que o requisito de representatividade adequada “exige do requerente, além da capacidade de representação de um conjunto de pessoas, a existência de uma preocupação institucional e a capacidade de efetivamente contribuir para o debate”.

No quesito “relevância da matéria”, é acolhida a presença desses agentes externos quando houver, segundo ALMEIDA (2019, p. 686), “viés de complexidade da matéria ou grande repercussão social”. De modo complementar, na visão de COUTO e SILVA, embasada na interpretação de Tereza Wambier sobre o tema, a relevância da matéria pode ser compreendida consoante a definição de “repercussão geral” em recursos repetitivos (artigo 1.035, § 1.º do CPC). Serão, por conseguinte, “questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos do processo” (COUTO; SILVA, 2017, p. 271).

No que toca a sua conceituação, apresenta-se um pouco nebulosa quanto a sua natureza jurídica, um tanto díspar quanto à sua intenção (neutra ou parcial), mas bastante pacífica quanto à finalidade de sua atuação em juízo que é “colaborar com o juiz na compreensão e especificidades de questões de alta relevância social ou política” (COUTO; SILVA, 2017, p. 258). Conforme Luciana Lulia e Diego Domingues (2018, p. 2.485), esse terceiro autônomo age como colaborador da corte ao passo que subsidia o julgador

[...] com elementos técnicos e científicos acerca da matéria objeto da controvérsia sub judice que envolve temas multidisciplinares e direitos supraindividuais, atuando [...], em tese, sem interesse direto na causa,

principal é defender direitos, não está ausente o propósito de uma defesa objetiva do direito constitucional e, por outro lado, no processo objetivo dirigido fundamentalmente à defesa da ordem constitucional, não se está ausente a ideia de proteção de direitos e interesses juridicamente protegidos” (*apud* NOVELINO, p 2014, p. 241).

visando à correta aplicação do direito, propiciando maior eficiência da atividade jurisdicional.

Esse agente externo, conforme Damares Medina (2009, n. p.) explica, “intervém [...] para oferecer à Corte informações a partir de sua perspectiva singular acerca da questão controvertida, bem como novas alternativas interpretativas”. E suas contribuições se apresentam em três modalidades: a) “reforço a argumentações jurídicas já presentes no processo”; b) “elementos técnicos não legais ou dados sobre fatos e prognoses”; e c) “indícios acerca das preferências políticas do grupo de interesses que representam”.

Ainda que haja debate, o próprio STF já assentou que a existência de interesse não interfere na função que desempenha ao colaborar tecnicamente com corte, e nem na razão de sua existência ao ampliar a participação popular:

A doutrina do tema reconhece que há uma multiplicidade de interesses a orientar a atuação do colaborador da Corte, o que não macula a *ratio essendi* da participação. O eventual interesse individual não pode ser o fundamento a justificar seu ingresso; não se confundindo com o interesse tipicamente subjetivado das partes, nem com o interesse institucional, de viés colaborativo e democrático, que constitui o *amicus* como um representante da sociedade (STF, RE n.º 602.584, Rel. Min. Marco Aurélio, publicação em 20.03.2020).

Contudo, um debate persiste quanto à natureza jurídica do *amicus curiae*. O Supremo Tribunal Federal já demonstrou em algumas de suas decisões a interpretação como um terceiro interveniente *sui generis*,¹²³ visto que sua manifestação e sua presença no processo foram aceitas ainda que em contrariedade à regra estabelecida no § 2.º do art. 169 do Regimento Interno do STF.¹²⁴ É possível, também, encontrar a nomenclatura de “colaborador da justiça”, como na decisão de embargos de declaração na ADI n.º 3.460¹²⁵ e no Agravo regimental apresentado na Reclamação n.º 817.338.¹²⁶

¹²³ Marcelo Novelino nomeia como adeptos dessa interpretação os ex-Ministros Celso de Mello, Ellen Gracie, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, bem como o Ministro Ricardo Lewandowski (2014, p. 279).

¹²⁴ Art. 169. O Procurador-Geral da República poderá submeter ao Tribunal, mediante representação, o exame de lei ou ato normativo federal ou estadual, para que seja declarada a sua inconstitucionalidade. Parágrafo único. Proposta a representação, não se admitirá desistência, ainda que afinal o Procurador-Geral se manifeste pela sua improcedência.

[...] § 2.º Não se admitirá assistência a qualquer das partes.

¹²⁵ “O *amicus curiae* é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento”.

¹²⁶ “A atividade do *amicus curiae* possui natureza meramente colaborativa, pelo que inexistente direito subjetivo de terceiro de atuar como amigo da Corte”.

Com vigência da Lei n.º 9.868/1999, que versa sobre ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a presença do *amicus curiae* foi clara e legalmente definida como intervenção de terceiro no processo de controle de constitucionalidade. Na mesma toada, pela estruturação do Novo Código de Processo Civil, o *amicus curiae* é tido como modalidade de intervenção de terceiro, taxativamente inserido no capítulo de assistência litisconsorcial.

Tais opções do legislador suscitam debates entre os estudiosos do Direito. Para CABRAL, seguindo a mesma nomenclatura do tribunal constitucional, é adequado compreender o *amicus curiae* como um terceiro *sui generis*, dado que sua participação é de natureza especial e excepcional, e, por conseguinte se trata de uma intervenção atípica.¹²⁷

Numa perspectiva diversa, Fredie Didier Junior propõe que a interpretação da natureza jurídica do *amicus curiae* não siga a linha da intervenção de terceiros, pois ele não se integra à lide como recurso probatório (como os peritos), ou com interesse direto sobre o objeto litigioso e seu resultado (como na assistência). Tampouco poderia ser lido como um sujeito processual atrelado visceralmente à demanda como as partes ou ainda como o Ministério Público que ou obrigatoriamente atua em causas de direitos indisponíveis ou se apresenta como *custus legis* fiscalizando a qualidade da decisão nas demandas em que não é parte.

Na visão de DIDIER JUNIOR (2013, p. 442-444), o amigo da corte, diferente de todos esses sujeitos processuais, surge como um recurso hermenêutico de apoio técnico ao magistrado com o intuito de aperfeiçoar a decisão que será lançada. E, por esses motivos, seria mais adequada a nomenclatura de “verdadeiro auxiliar do juízo”.

Em nomenclatura semelhante e reconhecendo a tipicidade de sua atuação, Humberto Theodoro Junior (2017, apud MERLO; RIBEIRO, 2019, p. 270) classifica o *amicus curiae* como “auxiliar especial do juízo”, vez que não se confunde como os

¹²⁷ Afirma o autor: “Intervir tem raiz latina (*inter venire*) e significa “entrar no meio”. Assim, toda vez que alguém ingressar em processo pendente, tal conduta reputar-se-á interventiva. Entendemos que, diante do conceito de terceiro e da etimologia da palavra intervenção, deve ser considerada a manifestação do *amicus curiae* como intervenção de terceiros. Mas as semelhanças terminam por aí. Esta modalidade de intervenção guarda características próprias que a diferencia das formas clássicas de ingresso de sujeitos estranhos ao processo previstas no CPC e que ganham similares em inúmeros ordenamentos estrangeiros. O amigo da corte é um terceiro *sui generis* [...] e sua intervenção pode ser classificada como atípica” (CABRAL, 2004, p. 118-119).

demais auxiliares como, por exemplo, o Ministério Público ao atuar como *custus legis*, o escrivão, o tradutor, o curador e o perito.

Para SCARPINELA BUENO (2011), a seu turno, é aceitável a nomenclatura “terceiro” se interpretada consoante a teoria Chiovendina de oposição entre parte e terceiro, na qual a primeira é “quem pede e em face de quem se pede”, e o segundo é compreendido por exclusão, dizendo respeito a todos os que de algum modo tem interesse jurídico na intervenção.

O renomado processualista rejeita as posições jurídicas que entendem a presença do *amicus curiae* como um tipo de assistência, seja simples, litisconsorcial ou *sui generis*, vez que se ingressa no processo para ventilar um interesse institucional e não com o intuito de postular em favor do direito de uma das partes.¹²⁸

Ao ponderar sobre o foco institucional e sobre o modo de atuação do *amicus curiae*, o autor encontra afinidade entre a atuação desse terceiro amigo da corte com a função de *custus legis* do Ministério Público. Na medida em que o amigo da corte defende interesse institucionais metaindividuais de uma coletividade e leva “vozes dispersas da sociedade” a juízo, propósitos que já são parte das competências do Ministério Público dentro de Estado pluralista.

De tal sorte, o literato conclui que a melhor descrição da natureza jurídica do *amicus curiae*, seria a de “especial terceiro interessado”. E conceitua:

O *amicus curiae* deve ser entendido como um especial terceiro interessado que, por iniciativa própria (intervenção espontânea) ou por determinação judicial (intervenção provocada), intervém em processo pendente com vistas a enriquecer o debate judicial sobre as mais diversas questões jurídicas, portando, para o ambiente judiciário, valores dispersos na sociedade civil e no próprio Estado, que, de uma forma mais ou menos intensa, serão afetados pelo que vier a ser decidido, legitimando e pluralizando, com a sua iniciativa, as decisões tomadas pelo Poder Judiciário (SCARPINELA BUENO, 2011).

¹²⁸ Esmiúça-se: “A afirmação de que o *amicus curiae* é um terceiro, contudo, não o torna, ao contrário do que se lê em boa parte da doutrina que se manifestou sobre o assunto, um “assistente”, nem, tampouco, um “assistente *sui generis*”. É que a razão pela qual o *amicus curiae* intervém em um dado processo alheio não guarda nenhuma relação com o que motiva e justifica, perante a lei processual civil, o ingresso do assistente, seja na forma simples, seja na litisconsorcial. Também não guarda nenhuma relação com as demais modalidades de intervenção de terceiros conhecidas pelo direito brasileiro. O que enseja a intervenção desse “terceiro” no processo é a circunstância de ser ele, desde o plano material, legítimo portador de um “interesse institucional”, assim entendido aquele interesse que ultrapassa a esfera jurídica de um indivíduo e que, por isso mesmo, é um interesse metaindividual, típico de uma sociedade pluralista e democrática, que é titularizado por grupos ou por segmentos sociais mais ou menos bem definidos. [...] O chamado “interesse institucional” autoriza o ingresso do *amicus curiae* em processo alheio para que a decisão a ser proferida leve em consideração as informações disponíveis sobre os impactos do que será decidido perante aqueles grupos, que estão fora do processo e que, pela intervenção aqui discutida, conseguem dele participar (SCARPINELA BUENO, 2011, p. 115-116).

A propósito, na esteira da pluralidade, muitas opiniões doutrinárias consideram o *amicus curiae* um modo de ampliar a participação do cidadão na jurisdição e de exercício da democracia.

Em verdade, as bases democráticas do instituto já são enunciadas nas primeiras decisões do STF sobre o tema. Ao analisar a ADI n.º 3.396, em 2020, o Ministro Celso de Mello pontuava o valor da abertura à participação popular e à pluralidade para o engrandecimento do debate constitucional e da legitimidade das decisões da Corte, o que toma relevo diante da aplicação do efeito *erga omnes* em demandas objetivas.

Também nessa decisão se ratifica o posicionamento do ministro Gilmar Mendes em sua obra *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*, a qual abraça o ideário do jurista alemão Peter Häberle de abertura hermenêutica da constituição também aos seus destinatários, o que forneceria uma “expressão real e efetiva ao princípio democrático”.

Ainda nessa notória decisão (ADI n.º 3.396), o ex-ministro Celso de Mello fez constar a doutrina estrangeira de Paolo Bianchi que ressalta explicitamente a presença do *amicus curiae* como “fator de legitimação social das decisões do Tribunal Constitucional”, o que daria suporte ao postulado democrático por meio da “possibilidade de participação de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais”.

No esteio da teoria da Häberle, SILVA (2008) advoga que o *amicus curiae* “democratiza a interpretação constitucional”, confere espaço a minorias para apresentar argumentos, bem como evita a “ditadura a maioria ideológica do parlamento”, o que fomenta uma democracia substancial.

Na mesma linha de raciocínio de ampliação de debate constitucional, MACIEL (*apud* LULIA; DOMINGUES, 2018, p. 2.485) postula que o amigo da corte é um “instituto de matiz democrático, uma vez que permite que terceiros penetrem no mundo fechado e subjetivo do processo para discutir objetivamente teses jurídicas que vão afetar toda a sociedade”.

Na visão de CABRAL (2004, p. 127), a introdução do *amicus curiae* no processo sobreleva o caráter político da participação popular na jurisdição, bem como a capacidade de cooperativa do princípio do contraditório como modo de melhorar a

prestação jurisdicional. Afirma, o autor, quando ao primeiro aspecto, que o amigo da corte deve estar presente sempre que houver “interesse público na participação processual, já que se trata de instrumento garantidor da participação democrática”.

Quanto ao segundo aspecto, rememora o valor da cooperação processual e do princípio do contraditório para o aprimoramento das decisões. Nesse ponto, ressalta a perfeita simetria do instituto do *amicus curiae*:

Com efeito, se a jurisdição se exerce em colaboração com os sujeitos do processo, nada mais acertado que admitir ampla participação da sociedade, permitindo que manifestações diversas sejam trazidas ao processo pelo amigo da corte. Esses elementos prestarão para a dialética processual, adicionando outros pontos de vista àqueles das partes. Cappelletti afirma, com propriedade, que “*el principio contradictorio proporciona el carácter participativo a la justicia*” (CABRAL, 2004, p. 129).

Na toada de processo colaborativo e democrático, COUTO e SILVA (2017) defendem que figura do amigo da corte, definitivamente acolhida e ampliada a todos as instâncias e tribunais pelo NCPC, é benvinda diante das atuais demandas complexas e multidisciplinares que exigem do magistrado pontos de vista múltiplos para se obter uma decisão justa. Arrematam:

De fato, intervenção do *amicus curiae* no bojo do processo em geral constitui, para nós, um dos muitos instrumentos utilizados pelo Novo CPC para a democratização do processo judicial. Ao que tudo indica, não se coaduna mais com os novos paradigmas do sistema processual uma estrutura e uma visão privatista – e quiçá autoritária - do processo, conduzido sob a forma de monopólio pelo magistrado. Por via de uma visão participativa, é necessário o amplo diálogo dos juízes, das partes, da sociedade civil em geral para a construção, conjunta, do resultado final do processo, que, em última análise, é mecanismo de realizar e concretizar os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal (COUTO; SILVA, 2017, p. 275).

Na perspectiva de GALVÃO (2017, p. 161), o *amicus curiae* é “verdadeira forma de integração democrática, a partir de sua intervenção nas relações processuais”. Argumenta, o autor, que a jurisdição deve se comprometer democraticamente na medida em que resguarda os direitos dos cidadãos, seja individual ou coletivamente considerados, assim como quanto à qualidade das decisões das demandas a ela apresentadas. Para uma sentença de qualidade, que bem solucione a vida do cidadão, todo amparo técnico deve ser facultado e a participação do *amicus curiae* cumpre essa finalidade.

O *amicus curiae*, longe de ser apenas um adorno processual, tem potencialidade de promover a admissibilidade do recurso, a procedência ou a improcedência de pedidos.

Em estudo realizado por Damares Medina entre 1992 e 2008, contabilizaram-se que 85% pedidos de intervenção foram aprovados pelo relator, o que resultou em uma amostra com 119 decisões de ADI. Dentro desse universo, a pesquisadora (2009, n. p.) constatou que o ingresso do *amicus* na ação conferiu um aumento de 22,6% de chances de conhecimento da causa. Caso a manifestação fosse pedindo a procedência do pedido, aumentava em 18,1% as chances de procedência da ação, bem como se se ratificasse a improcedência da demanda, ampliava-se em 20,7% as chances desse desfecho.¹²⁹

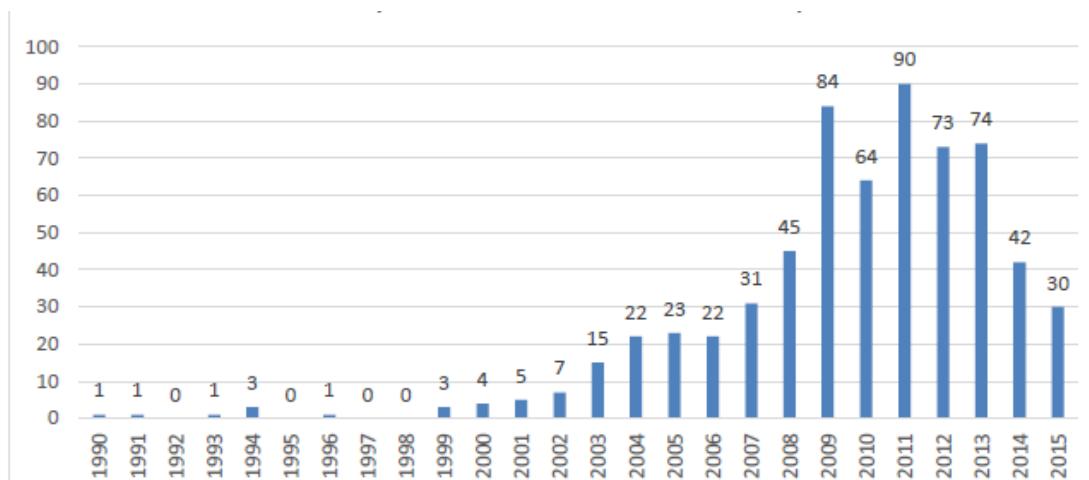
Em estudo quantitativo mais recente, FERREIRA e BRANCO (2017, p. 174) constataram ampliação da participação do amigo da corte nas ações da Corte Constitucional. Dentro do período entre 1990 até 2015, das 640 ações em que houve a presença de *amici curiae* 398 são de Ações Diretas de Inconstitucionalidade; 7 são de Ações Declaratórias de Constitucionalidade; 48 de são Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais.¹³⁰

A presença dos *amici curiae*, segundo os autores, aumentou significativamente com o passar do tempo. Se entre 1990 e 1999 foram identificadas 10 ações, entre 2000 e 2009 esse número sobe a 258 e alcança 373 ações de 2010 até 2015. Em termos estatísticos, os autores assim consignaram:

O número de ações com participação de *amici curiae*, levando-se em conta processos protocolados de 1990 até às vésperas da promulgação das Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99, viu-se multiplicado por 25,8 vezes no período que se seguiu até 2009. Se forem computados os doze primeiros anos com a vigência de tais leis, o número dessas ações com participação de *amici curiae* desenha uma curva ascendente ainda mais impressionante. Os números relativos aos anos compreendidos entre 2000 e 2005 cresceram 765% no interregno de 2006 a 2011. (FERREIRA; BRANCO, 2017, p. 176-177).

¹²⁹ A capacidade de influência dos *amici curiae* é estudada dentro da perspectiva de “litígios estratégicos”. Sobre o tema, é municiador o artigo “Capacidades institucionais dos *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência” de Eloísa Almeida, publicado pela Revista Direito e Práxis, v. 10, n. 1, 2019.

¹³⁰ Somam-se, ainda, em 146 Recursos Extraordinários a presença de *amici curiae*; e outras 41 participações em Agravos em Recurso Extraordinário, propostas de Súmula Vinculante, Reclamações, Mandados de Segurança e Agravos de Instrumento.

Figura 5: Número de processos com *amicus curiae* por ano no STF

Fonte: FERREIRA; BRANCO, 2017.

Entretanto, cabem algumas reflexões, pois ter espaço para manifestação não significa ter argumentações levadas em consideração pela corte. E até mesmo antes da relevância da participação, cabe questionar quais os critérios que fazem com que 15% dos pedidos de ingresso sejam rejeitados.

Essas questões e outros empecilhos elencados pela literatura jurídica quando à participação dos *amici curiae* serão tratados subtópico que segue.

3.3.1 Entre a conveniência e a dúvida democrática

Muito embora a presença dos *amici curiae* represente mais uma forma de participação direta dos cidadãos nos processos – tanto naqueles que apresentam relevância da matéria e repercussão social em qualquer grau de jurisdição como nos processos de controle concentrado de constitucionalidade-, algumas arbitrariedades e óbices são elencados pela doutrina.

Em um trabalho destinado a triar as capacidades do *amicus curiae* em termos de acessibilidade, admissibilidade e influência perante o Supremo Tribunal Federal, Eloisa Almeida aponta como óbices a exigência de advogado para a participação processual, a falta de clareza quanto aos critérios dos relatores para a admissão ou rejeição dos pedidos de intervenção, a pouca importância da sustentação oral na dinâmica da Corte, bem como a falta de regra que determine a apreciação dos argumentos dos *amici* pelo Tribunal.

Quanto ao primeiro ponto, que reside nos óbices de acessibilidade, ALMEIDA (2019, p. 686) defende que não seria imprescindível a representação por um advogado, tendo em vista que, no ponto de vista da autora, “não se espera dos *amici curiae* que ofereçam argumentos jurídicos sofisticados”. Apresenta como contraponto a participação em audiências públicas, que também têm o caráter informativo ao tribunal, mas não se exige representação processual.

Como condição de admissibilidade sujeita a desabono, ALMEIDA (2019) destaca a imponderável subjetividade no exercício do poder dos relatores para avaliar os critérios legais de relevância da matéria e de representatividade, bem como um critério jurisprudencial criado de “inovação”.

Nesse ponto, a autora (ALMEIDA, 2019, p. 687) ressalta que a falta de clareza legal do que seria a relevância da matéria e da representatividade dá margem para “tratamentos muito diferenciados de um caso para outro”, conforme o entendimento ou interesse de cada ministro relator.

Também desataca uma certa incorrência do tribunal na apreciação da representatividade adequada ao não aceitar pessoas físicas como interveniente sob a justificativa de que elas somente seriam aptas a fazer defesas subjetivas, o que não sintonizaria com a persecução objetiva das causas constitucionais,¹³¹ mas, ao mesmo tempo, aceita associações de classe que fazem defesa de argumentos que repercutem interesses subjetivos de seus membros.

A conjunção dessas condições, segundo a autora, gera um grande prejuízo para que certos grupos acessem os debates constitucionais:

Quanto à representatividade, as condições para participação como *amicus curiae* parecem exercer grande influência no seu perfil: as exigências de pertinência temática, especialização, representação por advogado e constituição formal, por exemplo, afastam povos indígenas, comunidades quilombolas, movimentos sociais, que *a priori* não estariam aptos a participar como *amici curiae*. A mimetização de critérios usados para os legitimados – como a pertinência temática – também reduz o espectro de potenciais participantes do debate constitucional (ALMEIDA, 2019, p. 700).

E, rememora, a pesquisadora (ALMEIDA, 2019, p. 701), que mesmo que os requisitos legais sejam supridos, ainda surge um terceiro critério jurisprudencial de

¹³¹ Pondera, ALMEIDA (2019, p. 688), que “há diferentes contribuições que pessoas físicas podem oferecer aos debates no tribunal: uma pessoa em defesa de interesse seu, subjetivo, não está na mesma situação de um especialista ou de um detentor de um cargo/espaco qualificado para tratar do tema; não as reconhecer pode representar uma limitação injustificada de acesso a boas razões e informações que esses atores podem prover”.

análise pautado na inovação das teses dos intervenientes criado para examinar a utilidade do *amicus* no processo. Contudo, além de mais uma vez a ponderação ser feita sem parâmetros objetivos, ainda se apresenta como razões da decisão apenas quando o relator se posiciona pelo indeferimento da entrada do interveniente.

Não somente ALMEIDA acredita que a admissibilidade dos *amici* seja tema de ampla conveniência dos relatores. Sobre o tema, Heloisa Câmara e Damares Medina (2019),¹³² em mesmo tom, destacam em alguns casos se viu que a admissão, ao invés de trazer novos enfoques à análise da causa, foi feita para dar reforço à fundamentação desejada pelo relator, ou seja, feita por um “viés confirmatório”. Para ilustrar esse ponto, as autoras destacam o caso da ADI n.º 5.645, de relatoria do Ministro Luis Fux, na qual houve admissão das associações classistas dos magistrados e a rejeição sumária de intervenientes com argumentos que rechaçavam tecnicamente o recebimento de auxílio-moradia pelos magistrados.

Um terceiro ponto elencado por Eloisa Almeida (2019, p. 701) como condição a ser revista na participação do *amicus curiae* é a capacidade de influência diante da pequena oportunidade para apresentação dos argumentos em sustentação oral, bem como do “desestímulo aos debates internos entre ministros” e da “ausência de regras que obriguem os juízes a levarem em consideração os argumentos oferecidos no processo”. Sendo a última, em sua percepção, a maior limitação oposta ao instituto.

Sobre esse ponto, outras contribuições relevantes são feitas por FERREIRA e BRANCO (2019, p. 182) no estudo quali-quantitativo sobre a efetividade da participação dos *amicus curiae* junto ao STF. Dentro do período de 1990-2015, dos 640 processos nos quais houve intervenção do amigo da corte, contatou-se que 62% dos relatórios informaram a entrada do interveniente do feito e apenas 6% deram menção aos argumentos produzidos. Quanto à presença no corpo da decisão, somente 2,5% dos acórdãos citam nominalmente a intervenção e em 30% houve consideração explícita de argumentos.

Por tais observações, os autores arrematam que:

[...] expressiva parcela das decisões do STF em processos de controle concentrado com participação de *amici curiae* não considera de forma explícita os argumentos por eles aventados (94% dos relatórios e 70% dos votos), conduzindo à conclusão de que, embora o *amicus curiae* seja saudado como elemento de ampliação da cognição do processo constitucional, a sua importância no âmbito da simbologia não se replica, a

¹³² Em entrevista concedida ao *podcast* “Café Democrático”, em 06 de novembro de 2019.

uma primeira análise, no plano da efetividade da sua atuação argumentativa (FERRREIRA; BRANCO, 2017, p. 184).

Todavia, a técnica de pesquisa por menção/citação explícita não é aprovada por toda a doutrina especializada no tema. Damares Medina, (2019)¹³³ entende que a contabilização de citações do nome do amigo da corte o da tese não se correlaciona diretamente a falta de apreciação de seus argumentos no julgado, vez que pode haver a consideração sem qualquer menção explícita. De tal sorte, sintetiza que a não citação no voto não significa que não houve influência dos argumentos dos *amici* na decisão.

No que tange à imposição do ônus argumentativo atrelado aos argumentos dos *amici*, ainda que fosse desejável pela diretriz prevista no NCPC, Damares Medina (2019) afirma não ser uma obrigação a nenhum tribunal, o que possibilita ao STF enfrentar os argumentos conforme lhe aprouver.

Por fim, em postura ímpar, MEDINA (2019) não considera que a participação do *amicus curiae* em juízo possa ser considerada uma expressão de democratização do processo. A autora afirma que essa associação, feita quase exclusivamente pela literatura brasileira, é simplista. Para ela, a participação do *amicus curiae* traz pluralidade ao processo, mas não necessariamente uma democratização. Assim, ela afirma que a democratização por meio do *amicus curiae* ainda é uma profecia a ser realizada e que, por hora, ainda é um instituto sujeito à seletividade dos relatores.

Em mesmo diapasão, Paulo Schier (2019) assevera que a participação do *amicus curiae* não chega a ser uma verdadeira participação popular, pois não há uma dialogicidade com a corte.

Em síntese, conquanto a participação do *amicus curiae* traga uma perspectiva externa ao tribunal em prol da melhor cognição do julgador para que seja proferida a melhor decisão possível, ainda são bastantes arbitrárias as interpretações dos relatores quanto às condições de admissão e um tanto duvidável a influência do terceiro no feito, o que leva parte da doutrina a questionar se há, de fato, democratização do procedimento por meio dessa via de participação.

¹³³ Em participação no *podcast* “Café Democrático”, em 06 de novembro de 2019.

3.3.2 A participação popular no *amicus curiae*

Após assentar posições teóricas e práticas da intervenção do *amicus curiae*, passa-se à etapa de cotejamento da qualidade da participação popular por esse procedimento, a fim de ponderá-la pelas definições propostas pela literatura sobre cidadania ativa, bem como pela definição constatada nesse trabalho, pautada na participação efetiva capaz de influenciar uma decisão.

Nas lições da catedrática Maia Victoria Benevides (1998; 2016) a cidadania ativa é um conceito de duas frentes e atrela-se ao controle sobre os poderes como prática da soberania popular, bem como à participação na esfera pública criadora de novos direitos e de espaços de participação como forma de rechaçar a passividade cidadã.

Partindo-se da visão teórica, o *amicus curiae*, não ressoaria com a primeira definição proposta por BENEVIDES (1998, p. 20), pois não há controle sobre o poder decisional na condição de terceiro interessado. Seus poderes se limitam à apresentação de argumentos em memorias e em sustentação oral e à possibilidade de recurso de embargos de declaração, o que, *a priori*, não tem condão de reverter o resultado do julgamento.

No que toca à segunda definição (BENEVIDES, 2016, p. 20), combativa da passividade cidadã, por ser mais alargada confere albergue ao *amicus curiae*, ainda mais com a possibilidade de participação da pessoa física, e não apenas de coletividades representadas, abre-se a possibilidade de uma maior presença junto ao Poder Judiciário, colaborando ativamente pela melhor depurar das causas levadas à juízo que tenha relevância na matéria, o que poderia levar à criação de novos direitos ou à promoção de novos espaços de participação.

Levando-se em consideração os desabonos tecidos por ALMEIDA (2019); MEDINA, CÂMARA e SCHIER (2019)¹³⁴, bem como FERREIRA e BRANCO (2017), apresentados no item acima, o resultado com relação às definições de BENEVIDES (1996; 2016) encontra mesmo destino que que toca à expressão da soberania popular, e, ao revés da análise teórica, igualmente não encontra simetria na segunda definição.

¹³⁴ Em entrevista ao podcast “Café Democrático”, em 06 de novembro de 2019.

De fato, a atitude popular, em si considerada, de tomar um comportamento ativo para apresentar um aspecto técnico ou social ao julgador para que tenha melhor consciência das circunstâncias que envolvem o julgamento é uma conduta oposta à passividade. Todavia, quando se pondera acerca do complemento dado pela autora, de criação de direitos e ampliação de espaços, fica precária sua análise diante da grande conveniência dos julgadores para definir quem está apto pelos critérios legais (representatividade adequada e repercussão da matéria) e jurisprudencial (inovação/utilidade) a participar da lide. E mesmo que tenha logrado sucesso em sua admissão, há respaldo estatístico do diminuto enfrentar das teses dos *amici*.

Passando-se ao crivo teórico da escada de participação de Sherry Arnstein (1969), o qual mensura os níveis de empoderamento popular e participação efetiva, de início já se observa que o *amicus curiae* não encontra local no patamar mais elevado descrito como “ativo”, pois não há influência direta ou controle sobre a decisão. Sendo terceiro interveniente com finalidade de aprimoramento interpretativo da causa, não tem o condão, como as partes, de influenciar mais intensamente a decisão. Cabe analisar em que patamar estaria dentre a passividade e a responsividade.

O primeiro patamar, composto pelos degraus “manipulação” e “terapia”, como descreveram RODRIGUES e BARBOSA (2020, p. 28), visa “persuadir os cidadãos a pensarem de forma semelhante e legitimar as políticas implantadas, valendo-se de especialistas para justificá-las”, uma vez que nesse estágio a posição governamental é avessa até mesmo ao diálogo.

Num olhar teórico, a doutrina do *amicus curiae* leciona que essa intervenção é uma fonte de participação social que abre, endoprocessualmente, debate entre a sociedade e o tribunal. Uma abertura que na instância constitucional permitiria a ampliação da interpretação da Constituição pelos seus destinatários, e em todos os graus de jurisdição aprimoraria a decisão pelo municiamento de opiniões técnicas apresentadas. Desse modo, não parece ser adequado enquadrá-lo no primeiro patamar.

O patamar responsivo é o mais pertinente ao enquadramento do *amicus curiae*, pois a escuta da sociedade é feita, mas os argumentos por ela apresentados não são vinculantes para a decisão final. Ou seja, há uma participação, há um debate de teses interpretativas sobre um tema relevante, mas não há a garantia de as proposições

serão enfrentadas na decisão, tampouco que elas serão parte do fundamento crucial da decisão.

De tal sorte, dentre as três categorias responsivas criadas por Sherry Arnstein o *amicus curiae* bem se adequa ao degrau de pacificação, pelo qual há a acolhida da opinião popular e das proposições feitas, porém, ainda que exista um nível de dialogicidade, a decisão reside totalmente nas mãos do Poder Judiciário. Como disse ARNSTEIN (1969, p. 219) sobre esse degrau de participação: “Eles [os governantes] permitem que os cidadãos opinem ou planejem *ad infinitum*, mas retêm para os detentores do poder o direito de julgar a legitimidade ou a viabilidade da opinião”.¹³⁵

Sob os parâmetros de HOSKINS *et al* (2006) e JOCHUM *et al* (2005), pelos quais cidadania ativa representa, respectivamente, participação em qualquer formato que seja condizente com os direitos humanos, com o Estado de Direito, com a democracia e com a ética; e participação dos indivíduos nas decisões e autodeterminação, o *amicus curiae* encontra fácil ressonância. É um modo de participar da atividade jurisdicional conforme as normas legais e éticas estabelecidas socialmente, que por fazê-lo -mesmo como terceiro de fato sem interesse direto na causa, apenas em prol da boa justiça- já demonstra uma autodeterminação, persecução de objetivo por si mesmo estabelecidos.

Por derradeiro, no que diz respeito à adequação do *amicus curiae* à conceituação que foi sintetizada nesse trabalho de capacidade efetiva de influência nos decisão pública, concluiu-se negativamente. Ainda que numa visão otimista, o instituto, por si, é limitado ao caráter informativo do juízo, o que, por conseguinte, não remete à capacidade de efetiva influência sobre a decisão.

Se forem acrescentadas as perspectivas críticas, mais distante o instituto fica dos parâmetros da definição, ao passo que, quando admitidos, podem ser selecionados a constar na decisão por mero viés confirmatório dos fundamentos que o magistrado já desejava apresentar. Ou ainda pode ocorrer dos *amici* estarem formalmente no processo, mas não terem seus argumentos enfrentados, como demonstrou FERREIRA e BRANCO (2017) ao pontuar que apenas 30% das teses dos intervenientes tiveram alguma menção nas decisões.

Embora estudos demonstrem que a presença do *amicus* pode ter algum efeito sobre o conhecimento e o (in)deferimento de um pedido, ou do (im)provimento de

¹³⁵ Tradução do trecho: “They allow citizens to advise or plan *ad infinitum* but retain for powerholders the right to judge the legitimacy or feasibility of the advice”.

recurso, em apertada síntese não há um liame direto e evidente entre a presença popular feita pelo *amicus curiae* e o resultado do julgamento, o que demonstra ausência de efetivo poder de influência sobre a decisão.

Assim, o *amicus curiae* em termos teóricos consegue satisfazer as definições de cidadania ativa propostas por BENEVIDES (2016) contra a passividade cidadã, bem como as definições de HOSKINS *et al* (2006) e JOCHUM *et al* (2005). De outro lado, não supre as definições de BENEVIDES (1998) como expressão de soberania popular, tampouco encontra-se no patamar ativa de ARNSTEIN (2016), ou se enquadra na definição encontrada pela depuração dos núcleos semânticos dos conceitos acima.

Levando-se em consideração os desabonos doutrinários ventilados, o instituto, na prática, apenas conseguiria ser considerado espaço de cidadania ativa pelo conceito de HOSKINS *et al* (2006) e de JOCHUM *et al* (2005).¹³⁶

3.4 COMPOSIÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SUAS COMISSÕES

O reconhecimento doutrinário de que o Conselho Nacional de Justiça é mais um espaço democrático dentro do Poder Judiciário repousa, como visto no item 2.1.1, em sua capacidade gerencial, estratégica, fiscalizadora, bem como pela previsão de participação popular em sua estrutura.

Com a emenda constitucional n.º 45/2004, foi acrescentada à Carta Magna o art. 103-B que prevê a criação, composição e competência do CNJ. Quanto aos membros que participam do conselho administrativo do Poder Judiciário, foi consignada a presença de 2 (dois) cidadãos, 2 (dois) advogados, 2 (dois) membros do Ministério Público e 9 (nove) juízes,¹³⁷ consoante se observa:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo
I - um Ministro do Supremo Tribunal Federal, indicado pelo respectivo tribunal;
I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal;
II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;

¹³⁶ Vide ANEXO B (p. 161).

¹³⁷ Previsão que também está registrada no Regimento Interno do CNJ, especificamente nos arts. 9.º e 14 da Resolução n.º 67/2009.

- III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;
- VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;
- XI - um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Além dessa possibilidade de participação, no Regimento Interno (Resolução n.º 67/2009) do CNJ está mencionada uma outra oportunidade de presença popular quando prevê que haverá proporcionalidade de representação dentre os membros que compõe uma comissão. Assim, existe uma autorização normativa de inclusão de cidadãos em comissão temporárias e permanentes.¹³⁸ É essa a interpretação que se obtém da leitura conjunta dos arts. 27 e 28, § 2.º:

Art. 27. O Plenário poderá criar Comissões permanentes ou temporárias, compostas por, no mínimo, três Conselheiros, para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas do interesse respectivo ou relacionadas com suas competências.

Art. 28: [...]

§ 2º Nas Comissões buscar-se-á a participação proporcional, preservando, sempre que possível, a representação das diversas categorias funcionais. Em cada uma delas haverá pelo menos um Conselheiro não integrante da Magistratura.

Constatado o aval constitucional e regimental da participação do povo na cúpula e nas comissões administrativas do CNJ, resta saber a qualidade dessa presença.

¹³⁸ Art. 28. As Comissões serão constituídas na forma e com as atribuições previstas no ato de que resultar a sua criação, cabendo-lhes, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação que lhes forem distribuídas;
- II - realizar audiências públicas com órgãos públicos, entidades da sociedade civil ou especialistas;
- III - receber requerimentos e sugestões de qualquer pessoa sobre tema em estudo ou debate em seu âmbito de atuação;
- IV - estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo propor, no âmbito das atribuições para as quais foram criadas, a realização de conferência, exposições, palestras ou seminários.

3.4.1 Entre protagonistas, coadjuvantes e figurantes

A inclusão de cidadãos dentre os membros que compõe o CNJ é considerada uma expressão da cidadania em sua estrutura. Consoante a previsão constitucional inserida no art. 103-B, 2 (dois) cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada serão selecionados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados para compor o quadro de membros juntamente com 2 (dois) advogados, 2 (dois) membros do *parquet* e 9 (nove) magistrados.

A previsão normativa que intenta ser inclusiva não é imune a críticas. Muito embora a criação de um órgão de controle do qual cidadãos são parte integrante tenha sido aclamada, a quantidade de representantes do povo e o modo de seleção desses cidadãos não satisfaz a todos os estudiosos do Direito.

Primeiramente, quanto à acima mencionada composição que possui presença popular, salta aos olhos a diminuta parte concedida à presença de cidadãos. Isto, pois, dado que são 2 (duas) vagas dentre 15 (quinze) assentos, os cidadãos representam apenas 13% (treze por cento) desse conselho.

Agrupando-se os membros externos ao poder judiciário, ou seja, as vagas destinadas aos advogados e aos representantes cidadãos, somam-se 4 (quatro) assentos, ou seja, 26% (vinte e seis por cento). Por conseguinte, mediante simples cálculos,¹³⁹ constata-se que a presença cidadã, bem como a presença de membros externos ao Poder Judiciário, não tem uma representatividade relevante. E, por consequência, uma baixa potencialidade de *accountability* e de interferência relevante nas decisões.

Ao revés, contando-se as vagas de juízes, elas representam a maioria com 60% (sessenta por cento). Porém, observando-se uma amostra com apenas sujeitos oriundos do próprio Poder Judiciário, tomando-se conjuntamente as vagas da magistratura e do Ministério Público, alcança-se 73% (setenta e três por cento) do conselho, o que representa uma maciça maioria de quase 3/4.

¹³⁹ O cálculo feito correlaciona grandezas diretamente proporcionais. Em palavras menos rebuscadas, por simples “regra de três” se obtém a proporcionalidade percentual de representação dos membros de CNJ, aos cidadãos, 2/15; aos advogados, 2/15; aos membros do Ministério Público, 2/15; e aos juízes, 9/15. Se 15 assentos representam 100% dos assentos, 2 assentos representam 13%; e 9 assentos representam 60%.

E, em um cenário analítico mais inquietante ainda, comparando-se as vagas destinadas aos cidadãos e as destinadas aos juristas de carreira (advogados, promotores/procuradores e magistrados), averiguar-se uma desvantagem espantosa (e questionável) à representatividade cidadã, visto que há um predomínio incontestável da classe jurídica com 87% do colegiado.

Na percepção de Técio Lins e Silva (*apud* BARBOSA; PEREIRA, 2016, p. 389), tal arranjo demonstra com clareza que falta paridade entre os membros do CNJ, bem como

[...] indica uma hierarquia, ainda que sutil, na distribuição das posições, sendo primordial visão convergente para tratamento das relações entre oficiais do mesmo ofício, onde juízes, promotores e advogados sejam responsáveis pela afirmação da democracia.

Ainda sobre o predomínio de juristas no órgão de controle no Poder Judiciário, outro ponto controvertido levantado pela literatura especializada é o de que os cidadãos selecionados devem ostentar “notável saber jurídico”. Essa exigência constitucional torna a composição do CNJ classista e alheia a visões multidisciplinares, na medida em que privilegia o acesso de membros da classe jurídica, os quais já estão bem representados na composição (como visto acima).

Sobre o monopólio da classe de juristas no conselho do CNJ, refletem Marco Antonio Barbosa e José Luiz Parra Pereira (2016, p. 388, 389):

Segundo muitos estudiosos, a própria composição do órgão revela a atenção do legislador quanto à importância da participação da sociedade, pois dedicou à estrutura do CNJ apenas dois membros que serão “cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada”, na qualidade de representantes dos cidadãos nas decisões da casa. Considera-se essa representação pouco significativa e ademais disso e ainda mais grave é o fato de que esses cidadãos tenham que ser bacharéis em Direito o que transforma o Conselho em uma corporação de profissionais do Direito, exclusivamente.

[...]

Considerando essa composição do Conselho, não é de se espantar que o Poder Judiciário ainda seja considerado um dos poderes mais elitistas e formalistas do Estado contemporâneo, com maior descrédito junto à população brasileira, o qual ano a ano perde ainda mais a confiança da sociedade, não obstante a sua suposta aproximação após a criação do CNJ.

Ainda, quanto ao modo de seleção dos dois cidadãos de notável saber jurídico e de reputação ilibada, Marjorie Corrêa Marona critica o condicionamento da escolha dessas vagas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Explica, que em seu

ponto de vistas, a seleção de cidadãos por movimentos sociais seria a melhor opção. Elucida, MARONA (*apud* MORAES, 2014, p. 156):

A inclusão de membros de fora da magistratura no CNJ, com poderes de controle administrativo, orçamentário-financeiro e disciplinar serviu para arrefecer os ânimos mais exaltados por um controle político sobre o Judiciário. Contudo, dado o modo como as indicações se realizam, na prática, os tribunais superiores – responsáveis por todas as indicações dos representantes de órgãos locais do Judiciário – concentraram ainda mais poder de controle. Ademais, os dois cidadãos de notório saber jurídico, representantes da sociedade civil, não são indicados pelos movimentos sociais, mas, ao contrário, são designados pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal.

Também se constatou que há a previsão regimental de oportunidade de participação de cidadãos nas comissões internas pelo teor dos arts. 27 e 28 da Resolução n.º 65/2009, especialmente quando menciona no § 2.º do art. 28 que “nas Comissões buscar-se-á a participação proporcional, preservando, sempre que possível, a representação das diversas categorias funcionais. Em cada uma delas haverá pelo menos um Conselheiro não integrante da Magistratura”.

Criadas e organizadas pela Resolução n.º 296/2019, hoje o CNJ dispõe de 13 (treze) comissões permanentes sobre os temas de i) gestão estratégica, estatística e orçamento; ii) eficiência operacional, infraestrutura e gestão de pessoas; iii) tecnologia da informação e inovação; iv) gestão documental e de memória do Poder Judiciário; v) comunicação do Poder Judiciário; vi) Sustentabilidade e Responsabilidade Social; vii) justiça criminal, infracional e de segurança pública; viii) solução adequada de conflitos; ix) democratização e aperfeiçoamento dos serviços judiciários; x) políticas de prevenção às vítimas de violências, testemunhas e de vulneráveis; xi) políticas sociais e de desenvolvimento do cidadão; xii) aperfeiçoamento da Justiça Militar nos âmbitos federal e estadual; e, xiii) acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030.

Ao navegar pela página da *web* do CNJ,¹⁴⁰ não foi possível averiguar a quantidade de Conselheiros representantes dos cidadãos presentes nas comissões, pois todos os *links* encaminhavam a páginas com erro técnico.¹⁴¹ Essa circunstância impede a averiguação fática da qualidade da representação popular nas comissões internas do órgão de controle judiciário.

¹⁴⁰ <https://www.cnj.jus.br/estrutura-organizacional/comissoes>

¹⁴¹ “Erro 404: página não encontrada”.

Contudo, mesmo sem saber com exatidão se há um dos Conselheiros que representam os cidadãos em alguma das comissões, ainda é possível constatar pela mera leitura da norma que não há presença garantida de participação dos representantes populares em todas as comissões.

Admitindo-se que “participação proporcional [...] de diversas categorias funcionais” prevista no § 2.º do art. 28 do Regimento Interno no CNJ se encaminha ao rol do artigo 103-B da Constituição, no qual se evidenciam 4 grupos de membros (quais sejam: magistratura, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos), bem como a possibilidade de criação de uma comissão em sua composição mínima de 3 (três) Conselheiros (art. 27) e que a classe da magistratura sempre está representada nas comissões com pelo menos um membro (art. 28, § 2º do RI), constata-se que pelo menos uma categoria dentre a dos cidadãos, a dos promotores e a dos advogados não será representada.

Portanto, é possível que comissões internas do CNJ, muito embora prevejam a possibilidade de participação do conselheiro oriundo da classe cidadã, não tenham nenhum representante popular em sua composição, o que desafia a densidade democrática do CNJ.

Do cenário descrito, vê-se que a quantidade diminuta de conselheiros representantes dos cidadãos e a possibilidade de ausência desses nas comissões internas se revelam, em termos de democracia substancial, temerárias. No primeiro caso, é insatisfatória capacidade de influência nas decisões; no segundo caso, a seu turno, constata-se alienação e desconsideração da opinião popular nos debates dos comitês.

Assim sendo, no palco do controle externo do Poder Judiciário os magistrados são os evidentes protagonistas, ao serem salvaguardados por maioria maciça na composição do conselho pleno (9 vagas) e pela presença sempre garantida em pelo menos um membro nos conselhos.

Os advogados e membros do *parquet*, por sua vez, podem ser reconhecidos como atores coadjuvantes que reforçam a classe dos bacharéis em Direito (com mais 4 vagas). Contudo, esses podem sofrer o revés de não estarem presentes nas composições de comissões – o que pode acarretar não representação de suas respectivas classes profissionais.

No fundo do tablado (ou nas coxias?) está a representação dos cidadãos, percorrendo a caixa teatral em mera figuração ao ostentar a tímida cota de 2 vagas

no conselho pleno, que possui 15 assentos, e ao estar sob o risco de não ser nem ao menos inserida em uma comissão interna se essa for criada sob a composição mínima.¹⁴²

Por desfecho, a ínfima representação e dispensabilidade da opinião dos representantes populares descortinam um final trágico, classista e questionavelmente democrático a essa trama.

3.4.2 A participação cidadã no CNJ

Passa-se, pela última vez, à averiguação da afinidade das conceituações de cidadania ativa coletadas nessa dissertação, bem como daquela aqui sintetizada, mas, agora, tendo sob a lente a participação cidadão no Conselho Nacional de Justiça e em suas comissões.

Como registrado, existe um desequilíbrio bastante evidente em termos de composição ao se comparar a cota de representantes dos cidadãos, com 2 vagas, a cota da classe jurídica, com 13 vagas das quais 9 são da magistratura. Outrossim, não há garantia de presença constante da perspectiva popular nas comissões internas. Essas constatações, como se verá, até encontrarão afinidade com algum dos tipos de definição de cidadania ativa elencados no capítulo 2.1, mas não terão nenhuma ressonância com a conceituação proposta de participação capaz de efetivamente influenciar uma decisão pública.

Pelos critérios de Maria Victória Benevides há cidadania ativa quando se põe em prática o princípio da soberania popular e quando se rejeita a passividade cidadã. O primeiro enquadramento exige “possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder” (BENEVIDES, 1998, p. 20) e o segundo diz respeito a uma posição “participante da esfera pública e criador de novos direitos para abrir espaços de participação” (BENEVIDES, 2016, p. 20).

¹⁴² Em tempo: cabe também trazer à baila o ponto de vista de BARBOSA e PEREIRA (2016, p. 388, 389) quanto ao risco de inexistência de pluralidade democrática, dada a potencial dominância do conselho pleno pela classe dos juristas diante do mandamento constitucional de “notório saber jurídico”. Tal circunstância, embora mantenha a íntegra a perspectiva formal de presença popular no conselho - o que é democrático, encastela uma visão puramente classista dos rumos gerenciais do controle do Poder Judiciário pelos próprios juristas, os quais estrelam no palco do controle judicial e deixam “as outras classes” na plateia a observar suas atuações sem poder interferir no rumo do enredo.

Pensando sobre a presença cidadã no conselho pleno no primeiro enquadramento conceitual de BENEVIDES, é bastante improvável que uma representação de 2/15 (dois quinze avos), ou de 13% (treze por cento), tenha aptidão de transformar ou controlar o poder. Quando ao segundo conceito, há uma “participação na esfera pública”, mas, de outro lado, não cabe afirmar que seja apta a criar novos direitos e abrir outros espaços com tão insipiente cota.

Já pensando na presença dos representantes dos cidadãos nos conselhos, que pode ser nenhuma a depender do tamanho do comitê, a conclusão a que se encaminha é a da negação da cidadania ativa sob ambas as perspectivas, seja quanto à soberania popular, seja quanto censura à passividade.

Encaminhando-se à gradação de cidadania de Sherry Arnstein (1969), a presença popular no conselho pleno do CNJ parece estar dentro do degrau “pacificação” do patamar de responsividade. Isso, pois a expressão de opinião e até a negociação são permitidas, mas num contexto fático em que o julgamento está sob controle de quem já está no poder, que são os magistrados com 60% do colegiado (9/15), ou o grupo de magistrados com os promotores/procuradores com 73% do colegiado (11/15).

Já no que diz respeito à participação nas comissões, pode variar entre a completa inexistência ou alguma participação que pode chegar até o degrau da pacificação, pois assim como no caso do conselho pleno sua presença não se equipara à dos membros do Poder Judiciário, o que, por conseguinte, não tem a força suficiente para estar no patamar da atividade.

Já pelos critérios da HOSKINS *et al* (2006) e JUCHUM *et al* (2005), pautados, respectivamente, na participação em geral que observe aos direitos humanos, ao Estado de Direito, à democracia e aos padrões éticos, bem como à participação dos indivíduos nas decisões e à autodeterminação, encontra ressonância na primeira proposta.

Embora a repercussão da presença dos conselheiros representantes dos cidadãos não seja, por si, impactante com os 13% do colegiado, ainda sim é uma expressão de envolvimento democrático, dentro das normas locais, sem violação aos direitos humanos ou da ética. Entretanto, não parece ressoar em totalidade com o conceito de JUCHUM *et al*, pois muto embora seja um tipo de participação nas decisões, não reflete uma plena capacidade de agência.

Por fim, no que tange à concepção de cidadania ativa sintetizado de “participação capaz de influenciar uma decisão pública”, a participação popular no CNJ não se coaduna, pois, como adiantado, é patente o desequilíbrio entre a presença cidadã e a presença *interna corporis* no conselho pleno, o que impede que os conselheiros representantes dos cidadãos exerçam real pressão e repercussão nos resultados das decisões.

De tal sorte, as participações populares no CNJ encontram ressonância apenas com os conceitos de cidadania ativa propostos na segunda obra de BENEVIDES (2016) e na obra de HOSKINS *et al* (2006).¹⁴³

¹⁴³ Vide ANEXO B (p. 161).

CONCLUSÃO

A pesquisa sobre cidadania na seara jurídica volta a ter relevo diante do cenário mundial de decadência democrática, especialmente no que concerne à cidadania para além da representação política. De tal modo, o foco desse trabalho se deu sobre a permeabilidade da cidadania ativa dentro do Poder Judiciário. Assim, dois questionamentos precisaram ser solucionados neste percurso: como definir cidadania ativa e de que modo a cidadania ativa colabora com a identificação de espaços de atividade cidadã no Poder Judiciário.

O Poder Judiciário é uma estrutura estatal imensa, de muitas competências típicas e atípicas, que exige um recorte preciso para uma investigação plausível. Sem ignorar nenhuma das funções desse Poder, foram selecionados quatro espaços de participação cidadã elencados pela doutrina pátria: o Tribunal do Júri, a autocomposição, o *amicus curiae* e a composição do Conselho Nacional de Justiça e suas comissões. O primeiro e o terceiro locais endoprocessuais pertencentes à função judicante; o último um espaço pertencente inteiramente à função de política judiciária, e o segundo um espaço misto, judicial sem deixar de ser influenciado pela política judiciária, podendo ser endo ou extraprocessual.

Com base nas literaturas clássica de Thomas Marshall (1967) e pátria Maria Izabel Sanches Costa e Áurea Maria Zöller Ianni (2018) foram observados três núcleos de conceitos que podem resumir o que cidadania representa. São eles: a) condição de quem está inserido e tutelado em todas as dimensões de direitos dentro de um Estado-Nação; b) pertencimento por identidade cultural e política e c) participação emancipatória da sociedade civil na busca por direitos ainda não materializados ou na sua proteção.

Por meio do mesmo procedimento de análise de definições, com alicerce nas literaturas de Maria Victória Benevides (1998; 2016), Sherry Arnstein (1969), Bryony Hoskins *et al* (2006) e Véronique Jochum *et al* (2005), sete núcleos semânticos foram identificados à locação cidadania ativa: a) participação criativa e transformadora apta a negociar com ou a controlar o poder; b) participação que cria direitos; c) participação que desbrave mais espaços de participação popular; d) participação efetiva com capacidade de influenciar ou controlar o poder no trato com o governo; e) empoderamento social; f) participação na esfera política ou social que respeite os valores sociais, a ética, os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito; g)

participação dos indivíduos nas decisões públicas, bem como atuações diretas em prol da coletividade ou atuações individuais em condição de agente.

Como se ressaltou no final do Capítulo 1, existem muito núcleos semânticos à locução “cidadania ativa” e até uma aproximação com a perspectiva de COSTA e IANNI (2018) de cidadania no que diz respeito à participação transformadora da realidade. Todavia, os conteúdos de dois núcleos semânticos se fizeram destacar dentro da miríade de conceitos analisados. O primeiro, contido em todos as definições, diz respeito à participação direta. O segundo, identificado na maioria das definições, trata da participação capaz de influenciar uma decisão pública. De tal modo, obteve-se uma linha mestra para interpretar a locução cidadania ativa.

Da teoria se passa ao experimento e no terceiro capítulo quatro espaços de cidadania são colocados sob a lupa das definições de cidadania ativa feitas pela literatura selecionada, bem como pelo conceito concebido de capacidade de efetivamente influenciar uma decisão pública.

Iniciou-se pelo Tribunal do Júri, o mais clássico espaço de cidadania dentro do Poder Judiciário. Sob o crivo das duas definições de Maria Victoria Benevides (1998; 2016) houve simetria com a conceituação derivada da soberania popular, na medida que os jurados que compõe o conselho de sentença têm controle sobre a decisão que será prolatada, cabendo ao juiz cancelar o resultado obtido. Não houve, no entanto, uma clara aproximação com a segunda definição, que propõe a negação da passividade cidadã por meio da criação de novos direitos e de espaços de participação.

Dentro da perspectiva de Sherry Arnstein (1969), essa participação popular logrou a mais alta posição na métrica da autora, alocando-se dentro do patamar “ativo” no degrau de “controle cidadão”, pelo qual o povo, de fato, tem domínio sobre a decisão governamental.

O Júri igualmente encontrou fácil enquadramento com as perspectivas de cidadania ativa delineadas por HOSKINS *et al* (2006) e JOCHUM *et al* (2005), pelas quais cidadania ativa representa, respectivamente, uma participação em qualquer formato que seja condizente com os direitos humanos, com o Estado de Direito e com a democracia; e uma participação nas decisões públicas e atitudes em autodeterminação.

E, no que toca à identificação dos dois núcleos semânticos constantes e essenciais em todas as definições analisadas neste trabalho, claramente houve

adequação, pois os sete jurados selecionados do conselho de sentença são cidadãos que detém o poder de efetivamente definir uma decisão pública dado o respaldo do princípio da soberania dos veredictos.

O segundo espaço cotejado foi a autocomposição. Nesse ponto a inclusão de uma perspectiva crítica da matéria, derivada dos relatos de aplicação prática das técnicas de resolução amigável, implicou duas perspectivas -às vezes opostas- de como avaliar esse *locus*.

Em uma análise estritamente teórica, embasadas nas características e princípios da autocomposição, ela alcançaria aprovação como aderente aos conceitos de cidadania ativa em praticamente todas as análises – com exceção à segunda definição de BENEVIDES (2016), inclusive na definição sintetizada nessa dissertação.

Isto, porque quando os cidadãos jurisdicionados, como parte do litígio, dialogam e colaboram entre si em prol de uma decisão por eles mesmo definida, se está aderente à perspectiva de soberania popular de BENEVIDES (1998), assim como ao mais elevado degrau de atividade cidadã de ARNSTEIN (1969) e às premissas de HOSKINS *et al* (2006) de participação que observa os direitos humanos, as regras do Estado de Direito e da democracia, bem como de JOCHUM *et al* (2005) participação com autodeterminação.

Por fim, estaria também em sintonia com a definição de participação direta com capacidade de efetivamente influenciar uma decisão pública, pois são as partes que definem a sentença que desejam que seja a elas aplicadas, cabendo ao juiz – se não houver vícios legais – a homologação da decisão.

Todavia, se forem levados em consideração os relatos de submissão das partes à vontade de terceiros – seja aos advogados ou aos instrutores da mediação ou da conciliação, as importantes características de colaboração e de autodeterminação dos procedimentos autocompositivos se esvaem. Mesmo em perspectivas bastantes ampliadas como as de HOSKINS *et al* (2006) e de JUCHUM *et al* (2005) não encontraria aderência.

Assim, a configuração do cenário corrompido da autocomposição se distancia de todas as definições doutrinárias e remete, segundo Andréa Costa (2019), até mesmo ao extremo oposto, à passividade cidadã em forma de manipulação. E, evidentemente, não encontraria albergue na definição autoral de cidadania ativa não teria o controle nem sobre o procedimento, tampouco pela decisão final que seria aplicada as partes.

Pelo cotejamento proposto na escada de participação de ARNSTEIN (1969), a autocomposição em sua versão prática estaria localizada, ao máximo, no degrau de pacificação, dentro do patamar de responsividade, pois envolvimento das partes ocorreria, mas elas seriam conduzidas no procedimento e no ato decisório o que contrariaria os princípios de empoderamento e controle sobre o poder que embasam teoria da autora estadunidense.

Passa-se ao exame do terceiro espaço onde se localiza a participação do *amicus curiae* no processo civil brasileiro. Esse igualmente foi cotejado numa perspectiva puramente teórica e numa perspectiva prática. Em ambas não se averiguou impacto direto na decisão final, pois a sua posição como terceiro no processo se dá em caráter eminentemente informativo, a fim de municiar com informação técnicas o juízo, as quais podem -ou não- serem consideradas para a interpretação do caso de matéria relevante. E, em não havendo influência efetiva na decisão final, não se enquadra no conceito de cidadania ativa constatado neste trabalho, tampouco na definição de soberania popular de BENEVIDES (1998). De mesmo modo, não se encaixa em um grau de atividade cidadã pelos critérios de ARNSTEIN (1969).

No que diz respeito à pertinência à definição de BENEVIDES (2016) de cidadania ativa como enfrentamento da passividade cidadã, a perspectiva teórica do amigo da corte bem satisfaz essa conceituação, ao colaborar com novos pontos de vista sobre um determinado caso o que pode ampliar espaços de participação e criar direitos. Todavia, tomando-se em conta o viés crítico, não encontraria albergue na definição, pois a realidade mostra uma seletividade bastante intensa dos julgadores, tanto em termos de admissão como de seleção das teses levadas a apreciação.

Dentre os critérios da ARNSTEIN (1969), o *amicus curiae*, seja na teoria ou na prática, enquadra-se na perspectiva de pacificação, dentro do patamar responsivo, pois se acolhem as opiniões técnicas vindas da participação popular e há um nível de dialogicidade, porém a decisão final reside totalmente nas mãos dos magistrados.

Quanto aos critérios de HOSKINS *et al* (2006) e JOCHUM *et al* (2005), encontra-se fácil ressonância, uma vez que se apresenta como modo de participar da atividade jurisdicional conforme as normas legais e éticas estabelecidas socialmente, e que por fazê-lo já demonstra uma autodeterminação, persecução de objetivo por si mesmo estabelecidos.

Por derradeiro, alcança-se a apreciação da cidadania ativa dentro do Conselho Nacional de Justiça. Diante da pequena representatividade cidadã com 2 vagas em 15 assentos no pleno (o que representa 13%) e, eventualmente, até de nenhuma representatividade em comissões internas se essas forem instauradas em composição mínima de 3 assentos, fica bastante evidente que nesse *locus* a participação cidadã não tem condão de influenciar efetivamente uma decisão.

Por conseguinte, as comissões internas e a composição plena logram satisfação conceitual de cidadania ativa em apenas uma das literaturas estudadas, que é a de HOSKINS *et al* (2006), fundada em conceitos amplos como o respeito aos direitos humanos, ao Estado de Direito, à democracia e aos padrões éticos. Não parece se enquadrar na perspectiva teórica de JOCHUM *et al* (2005), por faltar, *a priori*, sentido de agência aos representantes dos cidadãos.

Em todas as perspectivas examinadas fica evidente que a participação cidadã é pouco influente, pois em nenhum cenário está em passo de igualdade com as categorias jurídicas ou *interna corporis*. Assim, sua posição não tem força de barganha, de pressão, e muito menos de controle sobre qualquer decisão, o que nega a conceituação autoral de participação com efetiva influência sobre uma decisão pública.

Dentro da escada de partição de Sherry Arnstein (1969), a presença de representante cidadão dentro do conselho pode ser enquadrada num patamar responsivo, mas especificamente no degrau de pacificação, pois há diálogo e possibilidade de proposições, porém dada a massiva diferença com as outras categorias, não tem controle sobre a decisão. Em verdade, as decisões nesse cenário têm, já de início, controle da classe da magistratura, com 9 entre 15 assentos, o que representa 60% do comitê. Se for contabilizada a classe ministerial, sobe à 73% a participação de membros estatais. E, por fim, se for incorporada a classe jurídica como um todo, somando-se os advogados, a parcela classista representa 87% do conselho.

Ao ponderar a condição dos representantes cidadãos nos conselhos internos, se a composição for mínima por até mesmo ocorrer sua ausência, pois das três vagas, ao menos uma será de magistrados. Se houver 2 vagas livres, podem ser adimplidas por membros do *parquet* ou da advocacia, o que ignora a representatividade popular. Portanto, nesse cenário corre-se o risco de não haver participação popular e, em havendo alguma participação, recai na mesma situação perante o conselho pleno.

Assim, a conclusão que se obtém pela ponderação da afinidade dos conceitos feitos aos quatro espaços Poder Judiciário elencados é a de que a permeabilidade à cidadania ativa ocorreu em graus diferentes. Houve casos em que se encontrou permeabilidade teórica ou formal, porém não se encontrou permeabilidade em termos fáticos ou substanciais, como se averiguou ao ponderar a autocomposição, o *amicus curiae* e as composições do Conselho Nacional de Justiça.

Quanto ao Tribunal do Júri e à autocomposição em plano teórico, houve grande permeabilidade. Já a autocomposição em sua análise prática, ao revés, mostrou-se mais refratária aos conceitos de cidadania ativa.

Em apertadíssima síntese, sendo consideradas as falhas práticas da autocomposição, pela negação da autodeterminação, do autêntico diálogo, bem como da lavratura da decisão, esse espaço recai a níveis de responsividade (pacificação) ou até mesmo passividade (manipulação).

O *amicus curiae* em sua análise teórica (em abstrato) alcançou mediana permeabilidade ao satisfazer três de seis perspectivas conceituais. Já a sua versão prática, na qual desabonos doutrinários foram levados em consideração, ele apresenta baixa permeabilidade aos conceitos de cidadania ativa adequação apenas às definições de HOSKINS *et al* (2006) e JOCHUM *et al* (2005). Como visto, tal instituto não tem a potencialidade de controlar a decisão final por ser um terceiro com função informativa, e com isso, seja na teoria ou na prática, sua presença, no máximo, se encontra no nível da responsividade de ARNSTEIN (1969).

As composições do Conselho Nacional de Justiça, a seu turno, não apresentaram boa permeabilidade aos conceitos de cidadania ativa analisados. Em escala de participação, consoante a escada de ARNSTEIN (1969), a presença de representantes dos cidadãos na composição plena, com otimismo, no máximo alcança a pacificação, pertencendo ao patamar de responsividade. Quanto à participação nas comissões internas, pode ser desde inexistente ou de presença em grau de pacificação – como no caso do conselho pleno, pois, se lograr alguma vaga ainda há desigualdade com relação às demais classes.

Dessa maneira, o trabalho identificou, coletou e sintetizou algumas definições nacionais e estrangeiras à locução cidadania ativa, bem como apurou os núcleos semânticos que se fizeram relevantes, essenciais e constantes em todas as definições a fim conferir uma linha mestra ao vocábulo. Tal esforço apresentou dois núcleos principais: a participação direta e a capacidade de influir em uma decisão pública.

Outra contribuição feita foi o exame crítico de quatro espaços de participação popular dentro do Poder Judiciário –seja em sua função judicante, como em sua função de política judiciária- sob o lume dos conceitos de cidadania ativa a fim de averiguar o grau de permeabilidade desses espelhos a tais definições.

O trabalho, como se observa, identificou graus distintos de permeabilidade aos conceitos de cidadania ativa nos quatro espaços analisados. Houve maior suscetibilidade à participação cidadã ativa no Tribunal do Júri e na autocomposição em abstrato e, de outro lado, menor suscetibilidade nas composições do CNJ, no *amicus curiae* e na autocomposição em concreto. Esse panorama permite constatar que a abertura à participação cidadã no Poder Judiciário brasileiro merece aprimoramento em termos de exercício da cidadania ativa.¹⁴⁴

Por fim, todas as definições de cidadania ativa, bem como sua ampla aplicação no espaço público, são necessárias para enfrentar o desgaste democrático atual. É urgente que o povo, legítimo detentor do poder, assuma, com auxílio das instituições estatais por ele criadas, a responsabilidade sobre seu destino.

¹⁴⁴ Vide Anexo B (p. 161).

REFERÊNCIAS

AACOM. American Association of Colleges of Osteopathic Medicine. *Climbing the Ladder: A Look at Sherry R. Arnstein*. Disponível em: <https://www.aacom.org/become-a-doctor/financial-aid-and-scholarships/sherry-r-arnstein-minority-scholarship/sherry-arnstein-biography>. Acesso em: 23 mar. 2021.

ADLER, Richard; GOGGIN, Judy. What do we mean by “Civic Engagement”? *Journal of Transformative Education*, v. 3, n. 3, jul. 2005, p. 236-253. Disponível em: <https://www.unomaha.edu/international-studies-and-programs/_files/docs/adler-goggin-civic-engagement.pdf>. Acesso em: ago. 2021.

ALMEIDA, Eloísa. Capacidades institucionais dos *amici curiae* no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2019, p. 678-707. DOI: 10.1590/2179-8966/2019/39502. Acesso em nov., 2021.

AMAR, Sylvia. *Etre citoyen c'est quoi?*. Youtube, 14 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cawiYQ3d4ts>>. Acesso em: abr. 2021.

AMORIM, Alessandro. Democracia, Movimentos Sociais e Reforma Política no Brasil: incursões teóricas sobre problemas empíricos. *Ponto de Vista*, Florianópolis, n. 5, mai. 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/9143783/Democracia_movimentos_sociais_e_reforma_pol%C3%ADtica_no_Brasil_incurs%C3%B5es_te%C3%B3ricas_sobre_problemas_emp%C3%ADricos>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ANNETTE, John. ‘Active learning for active citizenship’: democratic citizenship and lifelong learning. *Education, Citizenship and Social Justice*, v. 4, n. 2, 2009, p. 149–160. Disponível em: <https://www.developmentperspectives.ie/ResearchPDFS/John%20Annette_Active%20learning%20for%20active%20citizenship.pdf>. Acesso em: abr. 2021.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. A Política. Lisboa: Editorial Veja, 1998. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/357991/mod_resource/content/1/Aristoteles_Pol%C3%ADtica%20%28VEGA%29.pdf>. Acesso em: maio 2021.

ARNSTEIN, Sherry. Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, issue 4, p. 216-224, 1969. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>>. Acesso em: set. 2020.

ÁVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall - a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. DOI:10.11606/T.2.2009.tde-08032010-094820. Acesso em: ago. 2021.

AVRITZER, Leonardo. O Judiciário é o mais antidemocrático dos poderes do Brasil. [Entrevistado por:] ZINET, Caio Rubens de Campos. In: *Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça*. Orgs. PIVATO et al. Curitiba: Terra de Direitos, 2016.

BACELLAR, Roberto Portugal. *Mediação e Arbitragem*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARBOSA, Cláudia Maria. A legitimidade do exercício da jurisdição constitucional no contexto da judicialização da política. In: BARRETO, Vicente de Paulo, DUARTE, Francisco Carlos e SCHWARTZ, Germano. *Direito da sociedade policontextual*. Curitiba: Appris, 2013, p. 171-195.

BARBOSA, Marco Antonio; PEREIRA, José Luiz Parra. CNJ: o panorama de uma década na gestão do judiciário brasileiro. *Revista Jurídica Cesumar*, v. 16, n. 2, maio/ago. 2016, p. 375-399. Disponível em: <<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/4662/2810>>. Acesso em: dez., 2021.

BENEVIDES, Maria Victória. *Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática, 1998.

_____. Cidadania ativa e democracia no Brasil. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 4, 2016, p. 21-31, 2016. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_2016_NUmero6_WEB_20161005.pdf>. Acesso em: maio 2021.

_____. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: *Reforma Política e Cidadania*. (Orgs) BENEVIDES; VANNUCHI; KERCHÉ. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

BENEVIDES JUNIOR, Acursio; MENEZES, Rafael. Democracia deliberativa e consulta prévia na Amazônia direito como mediador democrático em conflito indígena e mineração de potássio em Autazes, Amazonas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, dez., 2020, p. 253-274.

BEZERRA, André Augusto Salvador. Independência e transparência do Judiciário: o caso das designações. In: *Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça*. Orgs. PIVATO et al. Curitiba: Terra de Direitos, 2016.

BEZERRA, Tássio. A mediação enquanto instrumento de emancipação da cidadania e de democratização da justiça e do direito. *Revista Direito & Sensibilidade*, 1 ed., 2011. Disponível em: <<http://ojs.bce.unb.br/index.php/enedex/article/view/4356>>. Acesso em: maio 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998.

BOVENS, Mark. *Public Accountability*. In: FERLIE, LYNN JR, POLLITT (orgs.). *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Capítulo 8, 2005, p. 182-208.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Manual de Mediação Judicial. Brasília, ed. 6, 2016. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/eadcnj/pluginfile.php/373974/mod_resource/content/9/Ambienta%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: maio.2020.

CÂMARA, Heloisa. [Participação em:] CAFÉ DEMOCRÁTIO: *Legitimidade Democrática do Poder Judiciário*. [Locução de]: Paulo Ricardo Schier; Bruno Meneses Lorenzetto [S.l.]. 06 nov. 2019. Podcast. Disponível em: <<https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmNob3luZm0vcy9kYzdiNGY4L3BvZGZhcnNz/episode/NjY4ZTIhZDltODU4ZC0yNjY1LTcyMzctNmRkMDg3Njg4YzI1?sa=X&ved=0CAUQkfYCahcKEwio5bjkwYPzAhUAAAAAHQAAAAAQAAQ>>. Acesso em: set. 2021.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 67 de 03/03/2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124>>. Acesso em: dez., 2021.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 125 de 29/11/2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em: jul., 2020.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 225 de 31/05/2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>>. Acesso em: out., 2021.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 296 de 19/09/2019. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3038>>. Acesso em: dez., 2021.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Semana Nacional da Conciliação registra mais de 32 mil acordos em 2020. Agência de Notícias do CNJ, fev., 2021. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/semana-nacional-da-conciliacao-registra-mais-de-32-mil-acordos-em-2020/>>. Acesso em: jun. 2021.

_____. Decreto-Lei n.º 2.848/1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em: nov. 2021.

_____. Decreto-Lei n.º 3.689/1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: nov. 2021.

_____. Lei n.º 9.099/1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: set. 2021.

_____. Lei n. 13.2015/2015: Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: dec. 2020.

BRITISH COUNCIL OF ACTIVE CITIZENS. The United Kingdom's international organisation for cultural relations and educational opportunities. Disponível em: <<https://active-citizens.britishcouncil.org/about>>. Acesso em: ago. 2021.

BRUNIERI, Ariana; PEREIRA, Daniele. A cidadania como fulcro da judicialização da mediação pelo novo CPC (Lei 13.105/2015). *Revista de Processo*, a, 42, v. 267, maio 2017, p. 487-507.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. A mudança de cultura pela composição de litígios. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: DOCTRINA. Brasília, ed. comemorativa de 25 anos, 2014, p. 453-504. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Dout25anos/article/view/1123/1057>>. Acesso em: ago., 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. *Revista de Direito Administrativo*, v. 234, 2003, p. 111–142. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v234.2003.45149>>. Acesso em: nov., 2021.

CAFÉ DEMOCRÁTIO: *Legitimidade Democrática do Poder Judiciário*. [Locução de]: Paulo Ricardo Schier; Bruno Meneses Lorenzetto [S.l.]. 06 nov. 2019. Podcast. Disponível em: <<https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmNob3luZm0vcy9kYzdiNGY4L3BvZGZhcnNz/episode/NjY4ZTIhZDItODU4ZC0yNjY1LTcyMzctNmRkMDg3NjgxYzI1?sa=X&ved=0CAUQkfYCAhckEWio5bjkwYPzAhUAAAAAHQAAAAAQAQ>>. Acesso em: set. 2021.

CAHALI, Francisco José; TEODORO, Viviane Rosolia. A conciliação e mediação para solucionar conflitos nas micro e pequenas empresas. *Revista dos Tribunais*, v. 1.016, jun. 2020, p. 187-213.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr., 1990.

CAMPOS, Walfredo. *Tribunal do Júri*. GEN, ed. 6, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017724/>. Acesso em: 09 out. 2021.

CANOTILHO; MENDES; SARLET *et al.* Comentários à Constituição do Brasil. Editora Saraiva, 2018. Livro eletrônico. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/>>. Acesso em: set. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre 200. Available in: <<http://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>>. Accessed in: dec. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. *Revista de processo*. Rio de Janeiro, ano 19, n. 73, jan./mar., 1994, p. 82-97.

CARDIA, M. Sottomayor. Cinco tipos de democracia institucional. *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas*. Lisboa, n. 12, Lisboa, 1998, p. 309-316. Disponível em: < https://run.unl.pt/bitstream/10362/7458/1/RFCSH12_309_316.pdf>. Acesso em: maio 2021.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CLEMENTE, Augusto Junior; JULIANO, Maíra Cabral. A produção do conhecimento em cidadania no Brasil: uma análise a partir do Scielo (1992-2011). *Revista Tomo*. Universidade Federal de Sergipe, n. 23, jul./dez., 2013.

COLPANI, Bruna; FILÓ, Mauro. Tribunal do júri e a democracia no Poder Judiciário. *Revista Athenas*, a. 7, v. 1, 2018, p. 91-115. Disponível em: < https://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl_athenas_ano7_vol1_2018_artigo06.pdf>. Acesso em: set., 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 28-29, abr., 1993. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100005>>. Acesso em: maio 2021.

CONFUCIO. *Anacletos*. Livro XIII. São Paulo: L&PM Pocket, 2007.

CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Discurso pronunciado no “*Athénée Royal* de Paris”, 1819. Tradução de Loura Silveira. Traduzido da edição dos textos escolhidos de Benjamin Constant, organizada por Marcel Gauchet, intitulada *De la Liberté cliez les Modernes*. Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980. Disponível em: < https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf>. Acesso em: maio, 2021.

COSTA, Ana Cláudia; MISAKA, Marcelo. A (i)legitimidade do tribunal do júri. *Revista Juris UniToledo*, v. 4, n. 2, abr./jun., 2019, p. 83-95. Disponível em: < <http://ojs.toledo.br/index.php/direito/article/view/3005>>. Acesso em: set., 2021.

COSTA, Andréa Abrahão. *Governança judicial e mediação institucionalizada de conflitos nos fóruns descentralizados de Curitiba: uma abordagem sobre as possibilidades de democratização do Poder Judiciário*. 301 p. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba. 2018. Disponível em: < <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos//00006c/00006c82.pdf>>. Acesso em: maio 2021.

COSTA, Maria Isabel, IANNI, Áurea Maria. O conceito de cidadania. In: *Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica* [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, p. 43-73.

Disponível em: <<https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>>. Acesso em: maio 2021.

COUTO, Mônica; SILVA, Guilherme C. A. da. *Amicus curiae*, modelo processual democrático e o novo Código de Processo Civil. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, a. 11, v. 18, n. 3., set.-dez., 2017, p. 256-279. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/29311>>. Acesso em: nov., 2021.

CRUZ, Rogerio Schietti. Rumo a um Processo Penal Democrático. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, set./dez., 2019, p. 36-54,

DALY, Tom Gerald. Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field. *Hague J Rule Law*, 11, 2019, p. 9–36. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>>. Acesso em: fev. 2021.

_____. Designing the Democracy: Defending Citizen. *Constitutional Studies*, Special Edition: ‘Constitutional Decline, Constitutional Design, and Lawyerly Hubris’, University of Wisconsin, v. 6 n. 1, 2020a. Disponível em: <<https://constitutionalstudies.wisc.edu/index.php/cs/article/view/54>>. Acesso em: fev. 2021.

_____. Understanding Multi-directional Democratic Decay: Lessons from the Rise of Bolsonaro in Brazil. *The Law & Ethics of Human Rights*, v. 14, n. 2, 2020b, p. 199-226. Disponível em: <<https://doi.org/10.1515/lehr-2020-2014>>. Acesso em: fev. 2021.

DAMASCENA, Francisca Edineusa Pamplona. *A participação popular no processo de legitimação democrática do Poder judiciário brasileiro*. 228 p. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

DE POLI, Anna Christina Gonçalves. A mediação no Brasil: solução ou utopia? In: *Anais do V Encontro Internacional do CONPEDI – Montevideo*, 2016, p. 25-40.

DELANTY, Gerald. Models of citizenship: Defining European identity and citizenship. *Citizenship Studies*, v. 1, n. 3, 1997, p. 285-303. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/13621029708420660?scroll=top&needAccess=true>>. Acesso em: maio 2021.

DELGADO, Acesso à Justiça: um direito de cidadania, 1996. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/view/326/288>>. Acesso em: out. 2021

ESCRIVÃO FILHO, Antonio et al. *Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça*. 1. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. 2 v. Disponível em <<http://www.jusdh.org.br/files/2015/07/Justi%C3%A7a-e-Direitos-Humanos-vers%C3%A3o-final.pdf>>. Acesso em: set. 2021.

FARAH, Tiago Gevaerd. *Mediação e a conciliação no cumprimento de sentença e no processo de execução*. Orientadora Rita de Cássia Corrêa Vasconcelos. 2020.

Dissertação (Pós-Graduação lato sensu em Direito Processual Civil), Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, 2020.

FADUL, E.; VITORIA, F. T.; CERQUEIRA, L. S. A governança participativa na gestão de recursos hídricos no Brasil: uma análise da realidade do estado da Bahia. *SINERGIA - Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis*, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 79–90, 2017. DOI: 10.17648/sinergia-2236-7608-v21n1-6653. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/sinergia/article/view/6653>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Cultura Jurídica e democracia: a favor da democratização do Poder Judiciário. In: *Direito, cidadania e participação*. (Orgs) LAMOURNIER; WEFORT; BENEVIDES. São Paulo: Ed. T. A. Queiroz, 1981.

FERNANDES, Igor Benevides; BEVOLÁQUA, Flávio José. A prática da mediação e da conciliação no tratamento da conflitualidade social pelo poder judiciário: discussão a partir da realidade do estado do Ceará. *Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos*, Brasília, v. 3, n. 1, | jan.-jun., 2017, p. 93 – 113.

FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Os fundamentos da justiça conciliativa. In: GRINOVER; LAGRASTA NETO; WATANABE (Coord.). *Mediação e Gerenciamento do Processo: revolução na prestação jurisdicional*, São Paulo, Atlas, 2007.

GUEDES, Maurício Pires. A Separação de Poderes e a Função Judiciária em John Locke, Montesquieu e Hamilton, Madison e Jay. *Revista de Teorias e Filosofias do Estado*, v. 1, n. 2, p. 36 – 53, jul./dez., 2015. Disponível em: < <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasfilosofias/article/view/669/pdf>>. Acesso em: set. 2021.

HADDAD, José Ricardo et al. Poder Judiciário e Carreiras Jurídicas. Grupo GEN, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025613/>>. Acesso em: set. 2021.

HOGDSON, Geoffrey. *Conceptualizing capitalism: institutions, evolution, future*. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 2015.

HOSKINS; JESINGHAUS; MASCHERINI et al. Measuring Active Citizenship in Europe. *Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities*, 2006. Disponível em: < https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/jrc-coin-measuring-active-citizenship-2006_en.pdf >. Acesso em: abr. 2021.

HOUAISS. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOUTZAGER, Peter; ACHARYA, Arnab. Associations, active citizenship, and the quality of democracy in Brazil and Mexico. *Theory and Society*, v. 40, n. 1, jan., 2011, p. 1-36. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/226113077_Associations_active_citizenship_and_the_quality_of_democracy_in_Brazil_and_Mexico>. Acesso em: abr., 2021.

JOCHUM, Véronique; PRATTEN, Belinda; WILDING, Karl. *Civil renewal and active citizenship: a guide to the debate*. Stephen Austin & Sons: Londres, 2005. Disponível em: <<https://www.bl.uk/britishlibrary/~media/bl/global/social-welfare/pdfs/non-secure/c/i/v/civil-renewal-and-active-citizenship-a-guide-to-the-debate.pdf>>. Acesso em: abr. 2021.

KOZIKOSKI JÚNIOR, Antonio Claudio; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. Democracia virtual e o novo conceito de cidadão. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 67, jul./dez. 2015, p. 49–73.

KYMNICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Periódico Ágora*, n. 7, 1997, p. 5-42. Disponível em: <https://www.academia.edu/12653406/El_retorno_del_ciudadano_Una_revisi%C3%B3n_de_la_producci%C3%B3n_reciente_en_teor%C3%ADa_de_la_ciudadan%C3%ADa>. Acesso em: abr., 2021.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, 1997, p. 55-65.

LAVILLE, Jean Louis. *A econômica social e solidária: práticas, teorias e debates*. Almedina, Coimbra e CES – Centro de Estudos Sociais: Coimbra, 2018.

LOPES JUNIOR, Aury. *Direito Processual Penal*. Saraiva, 16. Ed, 2019. Livro eletrônico.

_____. *Tribunal do júri precisa passar por uma reengenharia processual*. CONJUR, 8 ago., 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-ago-08/limite-penal-tribunal-juri-passar-reengenharia-processual>>. Acesso em: set., 2021.

LOPES JUNIOR, Aury; STRECK, Lênio. "Não é admissível que, em pleno século 21, sigamos julgando por íntima convicção". [Entrevistados por: José Higídio e Mateus Silva Alves]. CONJUR, 24 jan., 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-24/entrevista-lenio-streck-aury-lopes-jr-professores-advogados>>. Acesso em: set., 2021.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SALLES, Carlos Alberto de; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo: Método, 2013.

LULIA, Luciana; DOMINGUES, Diego. O papel do *amicus curiae* e das audiências públicas como instrumentos de aperfeiçoamento e legitimidade das decisões do Supremo Tribunal Federal. *Quaestio Iuris*, v. 11, n. 04, Rio de Janeiro, 2018. p. 2477-2494. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/33115>>. Acesso em: nov., 2021.

MACHADO, GIOVANELA, OLIVEIRA, a concepção de cidadania em Hannah Arendt: sujeitos e o espaço público. *FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão*, v. 21, n.2, maio/ago., 2018, p. 156-164.

MALENA, Carmem; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejy. *Social Accountability: an introduction to the concept and emerging practice*. The World Bank, Washinton DC, 2004, Paper n. 76.

MARSHALL, Thomas. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1967.

MARTINS, Natália; CARMO, Valter. Mediação de conflitos socioambientais: uma alternativa à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista Catalana De Dret Ambiental*, Terragona, v. 6, n. 2, 2015, p. 1-38. Disponível em: < <https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/307934> >. Acesso em: maio 2021.

MEDINA, Damares. Amigo da corte ou amigo da parte? *Amicus Curiae* no Supremo Tribunal Federal. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008. Disponível em: < https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/81/1/disserta%c3%a7%c3%a3o_Damares.pdf>. Acesso em: nov., 2021.

_____. [Entrevista em:] CAFÉ DEMOCRÁTIO: *Legitimidade Democrática do Poder Judiciário*. [Locução de]: Paulo Ricardo Schier; Bruno Meneses Lorenzetto [S.l.]. 06 nov. 2019. Podcast. Disponível em: <<https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmNob3luZm0vYy9kYzdiNGY4L3BvZGZhcnNz/episode/NjY4ZTlhZDltODU4ZC0yNjY1LTcyMzctNmRkMDg3Njg4YzI1?sa=X&ved=0CAUQkfYCAhKKEwio5bjkwYPzAhUAAAAAHQAAAAAQAQ>>. Acesso em: set. 2021.

_____. Reequilibrando o jogo *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal. *Instituto Brasiliense de Direito Público*, v. 1, n. 289, 2009. Disponível em: < <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cienciajuridica/article/view/732/519>>. Acesso em: nov., 2021.

MERLO, Gabriela; RIBEIRO, José Moisés. O *amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal: uma análise sobre seu potencial democrático. *Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca*, v.4, n.1, jun., 2019, p. 265-282. Disponível em: < <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/895>>. Acesso em: nov., 2021.

MONTEIRO, Renato; PEREIRA, Cléber; THOMAZ, João. *Accountability* e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia. *Revista UNEMAT de Contabilidade*, v. 5, n. 9, jan./jun., 2016.

MORAES, Daniela Marques de. *A importância do olhar do outro para a democratização do acesso à justiça*: uma análise sobre o direito processual civil, o Poder Judiciário e o observatório da justiça brasileira. 2014 Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/16157>>. Acesso em: ago. 2021.

MUNIZ, Alexandre. Tribunal do Júri: a participação do povo no Poder Judiciário. *Justiça do Direito*, v. 30, n. 2, maio/ago., 2016, p. 312-329. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/download/6047/3725/>>. Acesso em: ago., 2021.

_____. O tribunal do júri como pilar da democracia e da cidadania. 2017 Dissertação. (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2017. Disponível em: <[https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2219/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20O%20tribunal%20do%20j%C3%BAri%20como%20pilar%20de%20democracia%20e%20da%20cidadania%20-%20Alexandre%20Carrinho%20Muniz%20\(1\).pdf](https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2219/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20O%20tribunal%20do%20j%C3%BAri%20como%20pilar%20de%20democracia%20e%20da%20cidadania%20-%20Alexandre%20Carrinho%20Muniz%20(1).pdf)>. Acesso em: ago., 2021.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 13.^a ed., São Paulo: RT, 2013.

NUNES, Bruno José da Silva; THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho. Da designação de audiência para autocomposição em processos coletivos. *Revista de Processo*, ano 23, v. 283, set. 2019, p. 417-431.

NÓBREGA, Rafael Estrela. O novo Código de Processo Civil e os Juizados Especiais Cíveis: aplicação subsidiária, supletiva e o diálogo das fontes. *Revista de Processo*, v. 271, set. 2017, p. 341–365.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PARANÁ (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação Cível n.º 0023067-97.2015.8.16.0017. Relatora: Juíza de Direito Substituto em Segundo Grau Sandra Bauermann. Curitiba, 16 de março de 2020. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000011114011/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0023067-97.2015.8.16.0017#>>. Acesso em: dez., 2021.

PASSOS, Guilherme Carvalho. *O paradigma restaurativo: uma alternativa democrática para lidar com conflitos penais*. 2021 Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2021. Disponível em: <<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/0000a0/0000a0a1.pdf>>. Acesso em: set. 2021.

PONCIANO, Vera Lúcia. *Reforma do Poder Judiciário: limites e desafios*. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp086243.pdf>>. Acesso em: ago. 2021.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; MARTINS, Dayse Braga. A autocomposição de conflitos no contexto do neoprocessualismo civil e o princípio da consensualidade. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 22, n. 2, jul. 2018, p.85-114, DOI:10.5433/2178-8189.2018v22n2p85. ISSN: 2178-8189.

RAMÍREZ S., Juan Manuel. Ciudadania y territorio: variaciones sobre el caso mexicano. *Nómadás*, Universidad Central Bogotá, Colômbia, n. 9, set., 1998, p. 94-102.

RAMOS, Edith; MATTOS, Delmo. Acesso à ordem jurídica justa e a democratização dos direitos fundamentais: a determinação da autonomia da vontade como pressuposto do princípio da dignidade humana. *Revista Jurídica Unicuritiba*. vol. 3, n. 52, Curitiba, 2018, p. 575-597.

RANGEL, Paulo. *Tribunal do júri: visão linguística, histórica, social e jurídica*. São Paulo: Atlas, 2018. Livro eletrônico.

RAZABONI, Olívia. *Amicus curiae: redemocratização da jurisdição constitucional*. 2009. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28062010-090023/pt-br.php>>. Acesso em: nov., 2021.

RODRIGUES, Lucas; BARBOSA, Cláudia A *accountability* social no judiciário brasileiro. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*, v. 6, n. 1, 2020.

SALES, L.; DE SOUSA, M. O Sistema de Múltiplas Portas e o judiciário brasileiro. *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, a.5, n. 16, 2011, p. 204-220. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360>>. Acesso em: jun., 2021.

SALGADO, Eneida Desirée. *Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. 2005. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/1841>>. Acesso em: set. 2021.

SANDER, Frank. Leading the Alternative Dispute Resolution (ADR) field. Disponível em: <<http://franksander.com/leading-the-alternative-dispute-resolution-field/>>. Acesso: dec. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Ordem dos Advogados do Brasil. Tribunal de Ética e Disciplina. Exceção n.º 4.428/2014. Relator: Fábio Plantull. Disponível em: <<https://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/ementario/2015/E-4.538.2015>>. Acesso em: dez., 2021.

_____. Ordem dos Advogados do Brasil. Tribunal de Ética e Disciplina. Exceção n.º 4.538/2015. Relator: Luiz Antônio Gambelli. Disponível em: <<https://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/ementario/2015/E-4.538.2015>>. Acesso em: dez., 2021.

SARDAGNA, Laurence. Cejusc virtual: o encontro entre ciberjustiça e democracia digital. In: VII Simpósio Jurídico: Direito, ensino jurídico e tecnologia, 7. Ed. *Anais do Simpósio Jurídico UFGD*: caderno de resumos, Dourados, MS, 2020, p. 13-15. Disponível em: <[https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/arquivosInforme/20-10-2020/Anais%20do%20Simposio%20Juridico.2020.caderno%20de%20resumos\(1\).pdf](https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/arquivosInforme/20-10-2020/Anais%20do%20Simposio%20Juridico.2020.caderno%20de%20resumos(1).pdf)>. Acesso: dec. 2020.

SCARPINELLA BUENO, Cássio. *Amicus curiae* no projeto de novo Código de Processo Civil. Revista de Informação Legislativa, a. 48, n. 190, abr./jun., 2011, p. 113-121. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/browse?type=author&value=Bueno,%20Cassio%20Scarpinella>>. Acesso em: dez., 2021.

SCHIER, Paulo. [Em:] CAFÉ DEMOCRÁTIO: *Legitimidade Democrática do Poder Judiciário*. [Locução de]: Paulo Ricardo Schier; Bruno Meneses Lorenzetto [S.l.]. 06 nov. 2019. Podcast. Disponível em: <<https://podcasts.google.com/feed/aHR0cHM6Ly9hbmNob3luZm0vcy9kYzdiNGY4L3BvZGZhcnNz/episode/NjY4ZTIhZDItODU4ZC0yNjY1LTcyMzctNmRkMDg3NjgxYzI1?sa=X&ved=0CAUQkfYCahcKEwio5bjkwYPzAhUAAAAAHQAAAAAQAAQ>>. Acesso em: set. 2021.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERPA, Cláudia Albagli Nogueira. Trafegando na Contramão com o Professor Calmon de Passos: Acesso à Justiça Versus Acesso ao Judiciário. *Revista ANNEP de Direito Processual*, v. 1, n. 2, [art. 35], 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.34280/annep/2020.v1i2.35>>. Acesso em: out., 2021.

SILVA, Aurélia Carla Queiroga da. Iniciativa popular como técnica da democracia participativa e os novos horizontes da hermenêutica constitucional. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Belo Horizonte, a. 13, n. 18, jul./dez. 2015, p. 119-144.

SILVA, Beclaute Oliveira. Relação do Poder Judiciário e Democracia no Pensamento de Calmon de Passos. *Revista ANNEP de Direito Processual*, v. 1, n. 2, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.34280/annep/2020.v1i2.51>>. Acesso em: out., 2021.

SILVA, Paulo M. C. da. Do *amicus curiae* ao método da sociedade aberta dos intérpretes. Revista CEJ, Brasília, a. XII, n. 43, p. 22-30, out./dez. 2008. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2F

www.corteidh.or.cr/tablas/2FR22942.pdf?clen=256681&chunk=true >. Acesso em: nov., 2021.

SOUZA, André Pagani. A importância do princípio da cooperação para a construção da transação na conciliação judicial: uma leitura do Direito português e do Direito brasileiro. *Revista de Processo*, a. 44, v. 294, 2019, p. 21-39.

SOUZA, Marana de; ALVES, André. Estado, cidadania e democracia participativa entre a reforma gerencial e a legitimação do poder social na gestão pública. *Revista de Direitos Humanos e Efetividade. Brasília*, v. 2, n. 1, jan/jun. 2016, p. 57-72.

SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. Uma concepção alargada de acesso e democratização da Justiça. In: *Justiça e direitos humanos: perspectivas para a democratização da justiça*. Orgs. ESCRIVÃO FILHO, Antonio et al, Curitiba: Terra de Direitos, 1. Ed., v. 2, 2015. Disponível em <<http://www.jusdh.org.br/files/2015/07/Justi%C3%A7a-e-Direitos-Humanos-vers%C3%A3o-final.pdf>>. Acesso em: set. 2021.

SOUZA NETTO, José Laurindo de. Solução promissora à resolução de conflitos: utilização das técnicas de Harvard e da teoria dos Jogos na mediação. *Percursos - Anais do X CONBRADEC*, v. 5, n. 36, Curitiba, 2020, p. 327-355.

SPENGLER, Fabiana; GHISLENI, Ana Carolina. A mediação como meio de construção de uma administração pública democrática. *Revista Alcance*, v. 16, n. 1, jan.-abr. 2011, p. 91-102.

SPENGLER, Fabiana; SCHAEFER, Rafaela. Mediação e conciliação: do conflito à autocomposição. *Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade*. (Orgs.) WOLKMER; VIEIRA, v. 2, 2019. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/AnaisDirH/article/view/5853>>. Acesso em: maio 2021.

SPENGLER, Fabiana; SPENGLER NETO, Theobaldo. A crise das jurisdições brasileiras e italianas e a mediação como alternativa democrática da resolução de conflitos. In: *mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas*. (Orgs.) SPELGELE; SPENGLER NETO; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012, p. 9-46.

STRECK, Lênio. Art. 5.º, XXXVIII. In: *Comentários à Constituição do Brasil*. (ORGS) CANOTILHO; MENDES; SARLET et al. Editora Saraiva, 2018. Livro eletrônico. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/>>. Acesso em: set. 2021.

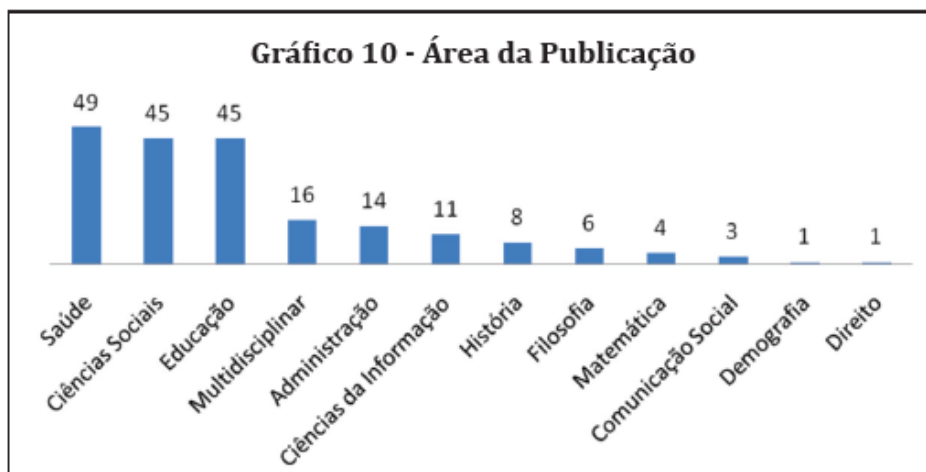
TOMIO; ROBL FILHO. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Rev. Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, mar. 2013, p. 29-46. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: maio. 2020.

WALTHIER, Valdoir. *Accountability* política e a circularidade educação-cidadania. *Revista Direito em Ação*, Brasília, v.11, n.1, jul./dez., 2013, p. 245-274.

WATANABE, Kazuo. *A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil*. In: GRINOVER; LAGRASTA NETO; WATANABE, (Coord.). *Mediação e Gerenciamento do Processo: revolução na prestação jurisdicional*. São Paulo: Atlas, 2007.

YANG, Jinyu; HOSKINS, Bryony. Does university have an effect on young people's active citizenship in England?. *Higher Education*, v. 80 n. 5, nov., 2020, p. 839-856. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/340296527_Does_university_have_an_effect_on_young_people's_active_citizenship_in_England>. Acesso em: abr., 2021.

ANEXO A - ÁREAS DO CONHECIMENTO E QUANTIDADE DE PUBLICAÇÕES SOBRE CIDADANIA ENTRE 1992-2011 NA PLATAFORMA SCIELO



Fonte: CLEMENTE; JULIANO, 2013, p. 187.

ANEXO B – QUADRO-RESUMO DA APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE CIDADANIA ATIVA AOS QUATRO ESPAÇOS SELECIONADOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PODER JUDICIÁRIO

Conceitos	ESPAÇOS	BENEVIDES	ARNSTEIN	HOSKINS	JOCHUM	DISSERTAÇÃO
Tribunal do Júri		✓ ✗	atividade	✓	✓	✓
Autocomposição em abstrato		✓ ✗	atividade	✓	✓	✓
Autocomposição na prática		✗ ✗	responsividade/ passividade	✗	✗	✗
<i>Amicus Curiae</i> em abstrato		✗ ✓	responsividade	✓	✓	✗
<i>Amicus Curiae</i> na prática		✗ ✗	responsividade	✓	✓	✗
Composições do CNJ*		✗ ✓	responsividade	✓	✗	✗

* O pleno e comissões internas em composição mínima com um representante cidadão.