

PUBLICAÇÃO

99

ISSN: 0101-9562  
ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

# SEQÜÊNCIA

Publicação do  
**Programa de Pós-Graduação**  
**em Direito da UFSC**

VOLUME 46 ■ ANO 2025

**Estudos  
jurídicos  
e políticos**



**SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS** é uma publicação temática e de periodicidade quadrienal, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

**SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS** is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/

The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS

OJS

Base PKP

PKP

CCN (Catálogo Coletivo Nacional)

Portal de Periódicos UFSC

Dialnet

Portal do SEER

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

ProQuest

EBSCOhost

SciELO

Genamics Journalseek

Scopus/Elsevier

Google Scholar

Sherpa/Romeo

ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)

Sumarios.org

Latindex

ULRICH'S

LivRe!

vLex

ÖAW

#### Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-.  
Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês

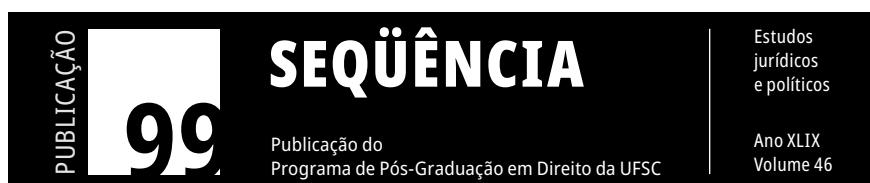
Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catalogação na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849



# A Participação Popular na Construção do Planejamento Estratégico das Instituições do Sistema de Justiça Brasileiro

*The Popular Participation in the Construction of the Strategic Planning of the Institutions of the Brazilian Justice System*

*Cláudia Maria Barbosa<sup>1</sup>*

*Willian Lira de Souza<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil.

**RESUMO:** Este estudo parte da premissa de que a justiça constitui uma política pública, exigindo a participação popular em seu planejamento. Com o objetivo de avaliar a incorporação da participação popular no Planejamento Estratégico de instituições do sistema de justiça, são analisados os conceitos de políticas públicas, justiça, democracia e planejamento estratégico. A pesquisa bibliográfica e a sondagem de campo indicaram que a participação popular ainda não está plenamente incorporada no planejamento das instituições públicas do sistema de justiça. Propõe-se, portanto, que o planejamento contemple a participação em todas as etapas do processo, utilizando múltiplos canais e priorizando a interação direta com o cidadão. Recomenda-se, ainda, a elaboração de um relatório final que explique as contribuições recebidas, discriminando o que foi, ou não, incorporado ao planejamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Justiça. Democracia. Planejamento.

**ABSTRACT:** This study starts from the premise that justice constitutes a public policy, requiring popular participation in its planning. The objective is to evaluate the inclusion of public participation in the Strategic Planning of justice system institutions, the concepts of public policies, justice, democracy, and strategic planning are analyzed. Bibliographic research and a field survey indicated that popular participation is not yet fully incorporated into the planning of public institutions within the justice system. It is therefore proposed that planning should include participation in all stages of the process, using multiple channels and prioritizing



direct interaction with citizens. It is also recommended to prepare a final report that explicitly details the contributions received, distinguishing what was, or was not, incorporated into the planning.

**KEYWORDS:** Public Policies. Justice. Democracy. Planning.

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento dos Estados e a transição para modelos democráticos impuseram uma revisão contínua das formas de participação popular. Embora o modelo representativo tenha significado um avanço em relação às sociedades autoritárias, a ampliação da participação no governo exigiu a superação das limitações do sufrágio. Esse desafio se acentua nas instituições do sistema de justiça, cujos membros, em geral, inclusive no Brasil, não são escolhidos por voto popular. Assim, a justiça funda sua fonte de legitimidade no impulso processual, na exigência de motivação das decisões, na aprovação em concurso público e no cumprimento obrigatório das decisões. Atualmente, porém, a questão da legitimidade ganha relevância em virtude do crescente descompasso entre o protagonismo do setor judicial em diversas esferas, notadamente na política e nas políticas públicas, e a ausência de participação e controle sobre a atividade e sobre os resultados, muitas vezes ineficazes, entregues aos cidadãos.

A preocupação se justifica, pois, em um Estado de bem-estar social, torna-se crucial questionar se a justiça constitui uma política pública e, em caso afirmativo, como essa concepção afeta a relação das instituições dessa área com a população.

A necessidade de promover a participação popular como uma fonte de legitimidade para a atuação das instituições do sistema de justiça, como corolário do princípio democrático, implica uma interlocução constante com a sociedade. O diálogo institucional é essencial em uma instituição republicana. Contudo, as formas como essa interlocução se concretiza ainda carecem de sedimentação.

Entre as diversas formas pelas quais as instituições estatais podem estabelecer um espaço de exercício da democracia participativa, este trabalho se propõe a analisar o Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Para tanto, adotou-se uma análise dedutiva dos conceitos relacionados às políticas públicas, à democracia, à participação popular e ao planejamento estratégico.

Adicionalmente, realizou-se uma sondagem sobre o processo de construção do planejamento nas instituições do sistema de justiça, com foco nos aspectos relativos à participação social. A coleta de dados, realizada no segundo semestre de 2023, ocorreu por meio de um formulário eletrônico que foi direcionado por e-mail às ouvidorias das instituições objeto do trabalho, que os encaminharam internamente aos setores responsáveis pelas respostas.

Para fins da sondagem, foram consideradas como instituições do sistema de justiça apenas aquelas que mantêm interlocução direta com a população. Este escopo compreende, portanto, aquelas que compõem o Poder Judiciário, o Ministério Público e as Defensorias Públicas.

A pesquisa bibliográfica e a sondagem de campo indicaram que a participação popular ainda não está plenamente incorporada no planejamento das instituições públicas do sistema de justiça.

A sondagem, que contou com a resposta de 28 das 106 instituições consultadas, revelou que, embora 78,6% das respondentes reportassem alguma interlocução ou consulta à população durante a elaboração do planejamento, 21,4% não realizaram nenhuma consulta. Nos casos em que a participação ocorreu, ela se deu essencialmente no momento inicial (91%) e, predominantemente, por meio de formulários online (95%), com menor utilização de audiências públicas ou reuniões abertas (22%). Adicionalmente, chamou a atenção o fato de que apenas uma minoria das instituições (40%) fez referência expressa e específica às manifestações da população no relatório final do planejamento.

Diante desses achados, o estudo conclui que a ausência de participação popular na construção do planejamento estratégico das instituições do sistema de justiça afronta diretamente o artigo 193 da

Constituição Federal e, indiretamente, o artigo 1º, que trata do Estado Democrático de Direito e da cidadania. Há um significativo espaço para aperfeiçoamento da participação.

Propõe-se, portanto, que o planejamento estratégico das instituições públicas do sistema de justiça contemple a participação da sociedade em todas as etapas do processo, adote múltiplos canais, privilegiando aqueles em que a interação se dá de modo direto, como nas audiências públicas, e que o relatório do plano incorpore em seu texto, de modo expresso e circunstanciado, quando e como ocorreu a participação popular, bem como as contribuições trazidas pela sociedade e incorporadas pela gestão. Tais proposições visam aprofundar o perfil democrático e a legitimidade da atuação do sistema de justiça.”

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E JUSTIÇA

Um primeiro desafio é conceituar política pública para, só então, se analisar a possibilidade de se estabelecer uma relação com a justiça. Para fins desse trabalho, e embora se reconheça uma multidimensionalidade da justiça, conforme tratada constitucionalmente (Barbosa; Tavares Neto, 2024), o termo “justiça” neste texto refere-se à prestação jurisdicional, enquanto a acepção da justiça como direito faz referência direta ao acesso à justiça. Neste estudo, a “justiça” não se restringirá à atuação do Poder Judiciário, na medida em que abordará, também, as outras instituições consideradas pela Constituição Federal de 1988 como funções essenciais, precípuamente Ministério Público e Defensoria Pública.

Os estudos sobre políticas públicas desenvolveram-se nos EUA no pós-2<sup>a</sup> Guerra com o objetivo de conferir maior científicidade à boa gestão governamental. Mesmo no âmbito da ciência política, área tradicionalmente mais afeta ao tema, a abordagem foi marcada pela mudança de foco das estruturas políticas para a ação dos governos (Schmidt, 2018).

A concepção do que se comprehende por “público” passou por um longo processo histórico. Considerando que os Estados, como os concebemos atualmente, são relativamente recentes, a humanidade sempre precisou ajustar meios para atender às necessidades comuns (Schmidt, 2018). Essa observação tem relevância na medida em que é preciso recordar que as necessidades comuns podem ser atendidas por estruturas outras que não apenas aquelas ligadas ao Estado, embora essa modalidade cooperativa, após a implementação do *welfare state*, tenha passado a um segundo plano na cultura social.

Com a ampliação das atribuições do Estado para o provimento das necessidades sociais e individuais, pode-se confundir as ações estatais, inúmeras, com políticas públicas. Essa confusão é indevida, na medida em que as políticas públicas significam apenas uma parcela das atribuições gerais do Estado. A filtragem é dada na medida em que, diante do enorme leque de responsabilidades, a priorização se mostra necessária diante da inviabilidade de atender a todas as demandas sociais e é materializada conforme a plataforma política e ideológica predominante. É preciso, então, evidenciar a multicausalidade que está na origem das políticas públicas, a necessidade de tratamento interdisciplinar e de envolvimento de variados agentes nas questões públicas. Nada obstante os problemas políticos sejam problemas coletivos, as respostas geralmente atendem um número desigual de pessoas, e de maneira não uniforme. Assim, as soluções não são hegemonicamente adequadas. Outra característica é que problemas políticos exigem ações articuladas (Schmidt, 2018).

Um aspecto de relevância no conceito é que a agenda formulada não é fruto de uma ação linear. Decorre de intensos debates, pressões, alianças, concessões e ajustes de interesses inerentes à formulação da agenda e, portanto, não há uma necessária identidade entre as propostas e os interesses majoritários (Matias-Pereira, 2012).

Considerando todas essas nuances, Schmidt propõe o seguinte conceito, que será adotado como referência nesse trabalho: “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos

e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político” (Schmidt, 2018, p.127).

Diante dos parâmetros acima expostos, seria possível conceber a prestação jurisdicional no Brasil como uma política pública?

Para responder a essa questão é preciso primeiro fazer uma contextualização histórica. Nada obstante a ideia de políticas públicas tenha se firmado na metade do século XX, isso não significa que seu desenvolvimento foi uniforme. No Brasil, a plataforma política e ideológica sofreu diversas modificações nesse período. Contudo, é inegável que, durante a maior parte do tempo, vivenciou-se uma gestão do Estado com baixa densidade democrática e mínima preocupação com o bem-estar social. Assim, é pertinente a tese de que a Constituição Federal de 1988 representou um marco inicial para o efetivo desenvolvimento conceitual e de aplicabilidade das políticas públicas (Bucci, 2019).

A Constituição Federal elencou diversas áreas como políticas públicas. A primeira referência explícita a tal expressão encontra-se no artigo 37, § 16º, ao prescrever que “os órgãos e entidades da Administração Pública, individual e conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas,...”. Mais adiante, no artigo 193, que trata da ordem social, prevê que cabe ao Estado o planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação.

Expressamente, o termo política pública foi atribuído a apenas dois temas: ao tratar da cultura, no artigo 216-A, e da juventude, no artigo 227, §8º, II. Contudo, defende-se que o constituinte não pretendia considerar apenas essas duas áreas como tal, uma vez que conceitos análogos, como “política social”, foram expostos em diversos outros espaços. Nessa perspectiva, é sustentável que todas as áreas previstas no título da ordem social são objeto de políticas públicas, vez que se referem a questões, e não apenas serviços, de Estado, que demandam decisões e ações que transcendem aos governos e se regem pelas

diretrizes constitucionais, ante sua ligação intrínseca com a essência da concepção de país que foi democraticamente concebido pelo poder constituinte originário. Adotando-se o conceito de Schmidt, acima exposto, é defensável que essas áreas foram eleitas pelo constituinte de 1988 como “problemas políticos”.

Assim, saúde, educação, segurança social, cultura e desporto, infância, juventude e família, comunicação social, ciência e tecnologia, meio ambiente e populações tradicionais são, na essência, políticas públicas.

Para que a prestação jurisdicional seja categorizada como política pública, precisaria ter em comum com as demais áreas os mesmos fundamentos e a mesma relação Estado-Sociedade. Precisaria também ter sido concebida pelo constituinte como um “problema político” a ser tratado.

As áreas sociais têm como elemento em comum trazer em sua concepção um duplo perfil: podem ser vistas como um serviço e como um direito. São serviços públicos, pois há um elenco de ações específicas que o Estado desenvolve dentro de sua função provedora. Sua estrutura está ligada ao direito administrativo. Contudo, há outra vertente, que é a de direito individual e social cujas nuances, principalmente a extensão objetiva e subjetiva, dependem de decisões políticas para serem delineadas.

A prestação jurisdicional possui esse duplo perfil, é direito e é serviço (Barbosa; Tavares Neto, 2024). Como serviço, sua estrutura e diretivas estão delineados na própria Constituição Federal. Ali estão desenhados os estatutos jurídicos das instituições do sistema de justiça, as instâncias de controle e até alguns serviços específicos, como recursos jurídicos. Pode-se dizer que há uma estrutura de administração da Justiça. Entretanto, para além da feição administrativa, a prestação jurisdicional também está assentada politicamente como um direito. O principal é o de acesso à Justiça, erigido como direito fundamental e cláusula pétreia.

Nessa linha, o constituinte conferiu um espaço privilegiado à jurisdição, como direito, reservando diversos incisos do artigo 5º para

firmar e reafirmar tal função do Estado como essencial à consecução dos objetivos gerais da República. A prestação jurisdicional foi alcançada ao mesmo nível de prioridade de saúde, educação, infância e família, etc, como essencial para, nos termos do artigo 3º da Constituição Federal: I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Um exemplo é que, para além do Poder Judiciário, o constituinte regulou um verdadeiro ecossistema de funções essenciais à justiça, de modo que a relação entre Estado e sociedade não se limitou a um breve exercício de poder. Todo o sistema de distribuição de funções e da ampliação de atribuições foi previsto, politicamente, como estratégico para se atingir objetivos em comum com as demais políticas públicas. Além de trazer para o texto constitucional a Advocacia e a Defensoria Pública como funções essenciais à justiça, em relação ao Ministério Público, antes disciplinando apenas a nomeação do Procurador-Geral da República, passou a lhe atribuir, entre outras, a missão de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (Brasil, 1988).

Com base nessas premissas, e limitando-se aos objetivos do presente trabalho, é defensável que a justiça seja considerada como uma política pública.

Tratando-se de política pública, a justiça precisa se submeter às mesmas condições legitimantes das demais, conforme perfil constitucional vigente, em especial às diretrizes previstas no artigo 193, parágrafo único, da Constituição Federal, referentes à participação popular “nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (Brasil, 1988).

Portanto, dentre as condicionantes para a gestão de políticas públicas, figura a participação popular como agenda e verdadeiro

pressuposto de legitimidade, vez que deriva dos princípios republicano e do estado democrático. A abordagem em relação à democracia merecerá uma seção própria nesse estudo. O princípio republicano, inicialmente concebido como a defesa do bem comum na Grécia antiga, ou como a participação coletiva na decisão da coisa pública, na República Romana, ganhou contornos mais amplos no final do século XX. Em uma vertente que se poderia chamar de neorrepiblicanismo, o princípio agrupa uma dimensão axiológica e estruturante, que exige, como delineado pela Constituição Federal brasileira em 1988, interlocução com a promoção de direitos individuais e sociais (Cristóvam, 2015) e com o próprio princípio democrático.

Por conta dessa visão moderna da república, nasce o dever da Administração Pública de estabelecer uma agenda mediada com a população, de modo que as decisões não sejam impostas ao cidadão, mas fruto de um diálogo estruturado, com respeito às vozes majoritárias e consideração às minorias, assim também compreendendo as diversidades que só são apreendidas na interação direta entre gestor e público (Cristóvam, 2015). Trata-se, pois, de uma administração baseada na cultura do diálogo (Perez, 2006).

Também há diversos dispositivos expressos no texto constitucional em que se estabelece a participação para além do nível principiológico. A título exemplificativo, citam-se o artigo 37, §3º, que trata da Administração Pública; e os artigos 198, 204, 205 e 206, 216, 225 e 227 que se referem, respectivamente, à saúde, à assistência social, à educação, ao patrimônio cultural, ao meio ambiente e à saúde da criança.

Por outro lado, nem toda política pública é passível de ampla participação popular. Ainda que desejável, em algumas áreas é difícil vislumbrar o êxito da participação popular. A política monetária, de responsabilidade do Banco Central, pode ser um exemplo dessa restrição (Ribeiro; Bliacheriene, 2013).

Por todo o exposto, pode-se sintetizar que justiça, em sua vertente direito, pode ser concebida como uma política pública e, como

tal, é passível das mesmas condicionantes legitimadoras dessa categoria, dentre elas a participação popular.

### 3 DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

O conceito de democracia remete à relação entre pessoas e uma estrutura governamental que rege o coletivo. Pressupõe uma estrutura estatal. Tanto assim que se pode pensar em um modelo de sociedade democrática anarquista, mas não em um Estado anarquista (Dahl, 2012). A democracia direta, observada na Grécia Antiga, revelou-se inviável para sociedades complexas devido à falta de interesse da população, à ausência de busca pelo bem comum e ao risco de apatia política. Do ponto de vista filosófico, está intimamente ligada aos princípios da igualdade e da liberdade e pressupõe, para ser legítima, ação, participação, corresponsabilidade e alteridade (MPOG, 2012).

Com o tempo, a democracia representativa tornou-se predominante (Fonseca, 2019), com pessoas escolhidas para exprimir/representar os interesses da coletividade. No entanto, esse modelo não garantiu a participação universal nem resolveu o déficit democrático, especialmente em países como o Brasil, onde a representatividade favoreceu uma elite política e manteve o *status quo*.

Com o desenvolvimento de sociedades mais complexas e a necessidade de migrar para um modelo mais democrático, previu-se a representatividade, que culminou por se tornar hegemônico no século XX, na qual um grupo de pessoas, supostamente imbuídas do interesse pelo bem comum, é escolhido pelo colégio eleitoral para tomar as decisões que representam os interesses da coletividade. Ressalva-se, porém, que não se contemplou, em sua história, a universalidade da participação. Ou seja, assim como na *polis* grega, na representatividade há uma secção do conjunto populacional que pode exercer o sufrágio, e tal seletividade foi mais ou menos restrita conforme o desenrolar histórico de parâmetros políticos, culturais e socioeconômicos.

Além disso, a representatividade não colmatou o déficit democrático. Sempre houve uma defasagem que se tornou mais perceptível conforme os Estados foram estruturando suas instituições internas e as sociedades, principalmente, qualificando-se em termos culturais e socioeconômicos. No Brasil, um país com significativas diferenças socioeconômicas, o modelo hegemônico representativo sempre foi um aliado para o modelo liberal patrimonialista, na medida em que apenas uma elite ascende ao poder político e as decisões governamentais direcionam as políticas públicas e os recursos para a manutenção do establishment.

Com o advento dos Estados de Bem-Estar Social, em meados do século XX, a necessidade de se ampliar verticalmente a democracia tornou-se premente. Assim, nas democracias ocidentais dos anos 1970 e 1980, surgiram propostas de modelos participativos de interação entre o Estado e a população. Os modelos democráticos participativos tiveram, e ainda têm, como objetivo promover a interlocução com a sociedade em momentos do cotidiano da Administração Pública, sem prejuízo da representatividade. Pode-se, inclusive, defender a tese de que o Parlamento, ícone da figura popular na representatividade, poderia até perder seu protagonismo enquanto representação política dos interesses sociais (Alves, 2017). Em sentido contrário, argumentando que o Parlamento pode ganhar relevância com a participação – citando-se como exemplo sua responsividade às propostas de Conferências Nacionais de Políticas Públicas em diferentes setores, há o estudo de Pogrebinschi e Ventura (2017).

O diferencial das proposições participativas é a formação de espaços, fóruns, de debate envolvendo representantes da gestão e da sociedade civil. O objetivo é criar um espaço em que as diversas forças latentes na sociedade possam expressar-se e, por meio do debate, influenciar na gestão da coisa pública. Pateman chega a defender que a sociedade participativa deve ser um modo de vida em si, no qual a democracia se aprende exercitando-a (Fonseca, 2019).

Para fins do presente estudo, tem relevância apontar que a incorporação das práticas participativas depende muito de dois fatores.

Primeiro, da adoção de um modelo híbrido, em que representatividade e participação estabeleçam uma sinergia. Segundo, da institucionalização de suas estratégias. Isso porque, tendo estreita relação com uma política de Estado, sua sedimentação em instrumentos normativos tende a promover escala, efetividade e perenidade (Fonseca, 2019).

No Brasil, podem-se citar como referencial histórico da participação os conselhos de saúde. O Conselho Nacional de Saúde, espaço colegiado, participativo e paritário, foi criado em 1937, antes mesmo do próprio Ministério da Saúde, de 1953. Inicialmente com perfil consultivo, em 1990 passou a ser órgão deliberativo.

Outro marco na gestão pública participativa foi o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre em 1989. Nessa iniciativa, organizada pelo representante eleito, a população, organizada em fóruns deliberativos regionais, debatia e indicava a aplicação de parcela dos recursos públicos.

Especialmente nas primeiras décadas de pós-constituição/88, o Brasil experimentou uma expansão de iniciativas participativas que se pode categorizar em, ao menos, três dimensões: I- Modelos, como os Conselhos de políticas públicas, Orçamento Participativo e Ouvidorias; II- Áreas, como segurança pública e direitos humanos; III- Atores e Instituições, como minorias e agências reguladoras (Lüchmann, 2020). Essas iniciativas, quando incorporadas legalmente à estrutura do Estado, podem ser categorizadas como Instituições Participativas - IP, na medida em que passam a ter uma estrutura organizada para desempenhar suas funções. Lüchmann, defende que o alargamento das modalidades de interação extrapola a concepção doutrinária das IPs, propondo o conceito de interfaces socioestatais. Para fins deste trabalho, opta-se pela adoção do conceito de Instituições Participativas, por compreender que ele é mais arraigado no domínio público.

Atualmente, o desafio é analisar como essa expansão de iniciativas se converteu em efetiva densidade democrática. Passadas algumas décadas de experimentação, conclui-se que pouco se avançou, não em

razão da quantidade, mas da qualidade da interação. Lüchmann, por exemplo, considera que esses canais de participação têm baixo poder de influência sobre a agenda estatal. Em suma, o déficit de participação pode advir mais da forma como os mecanismos de participação são utilizados do que propriamente da disponibilidade de espaços (Lüchmann, 2020).

Um alerta importante no momento de se discutir participação é que ela exige tanto um grau de interesse comum quanto certa conflituosidade entre os atores, já que eles trazem consigo interesses e objetivos contraditórios, relações desiguais de poder e percepções distintas sobre os assuntos (Lüchmann, 2020). A interação baseada na alteridade é, portanto, pressuposto para a construção de soluções com densidade democrática.

Do exposto, extraem-se como conclusões parciais: 1) a representação não exaure a democracia, e o déficit de legitimidade é ampliado em Estados de Bem-Estar Social; 2) modelos participativos podem contribuir para o incremento da legitimidade democrática e demandam: a) sinergia com o modelo representativo, b) institucionalização de seus espaços; c) modos de atuação comprometidos com o aumento da densidade democrática.

## **4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Dentre as diversas interfaces que uma instituição governamental, aí incluídas aquelas que compreendem o sistema de justiça, pode ter para estabelecer uma relação com a população, o planejamento mostra-se como um ponto relevante para análise. Por planejamento estratégico, adota-se como conceito “conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo” (Toni, 2021, p.11).

Uma ponderação relevante é que o termo “estratégico” tem como objetivo qualificar o trabalho para além do campo organizacional, destinando-se a produzir uma política governamental, ou seja, a realizar objetivos previstos em uma discussão política prévia (Toni, 2021). Portanto, para fins do presente trabalho, a temática importante para interlocução do PEI com a sociedade diz respeito à atividade-fim da instituição, ou seja, a função de Estado exercida para os cidadãos, tal qual prevista na Constituição Federal, que é o fundamento político de sua existência e direcionamento.

Os benefícios de desenvolver um planejamento estratégico nas instituições de Estado são: a) viabilizar o efetivo exercício da função pública; b) aumentar a governança interna e interinstitucional; c) qualificar os membros da instituição para melhor compreender a realidade das outras instituições e da sociedade.

A participação popular, como corolário dos princípios republicano e democrático, na construção do PEI do Poder Judiciário é prevista em diversos dispositivos. Podem-se destacar as Resoluções nº 221/2016 e nº 325/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esta última traça os objetivos e metas para o sexênio 2021-2026 (CNJ, 2020).

Em seus considerandos, a Resolução nº 325/2020 faz referência ao processo de oitiva pública operado em 2019. Já em seu artigo 3º, o texto prescreve que os tribunais deverão alinhar seus respectivos planejamentos à Estratégia Nacional, incluindo os indicadores de desempenho.

A participação popular está prevista no artigo 5º da referida Resolução, com a seguinte redação: “Os órgãos do Poder Judiciário deverão promover a participação de magistrados de primeiro e segundo graus, ministros, servidores e demais integrantes do sistema judiciário e de entidades de classe para a elaboração de seus planejamentos estratégicos, garantida a contribuição da sociedade.” (CNJ, 2020) É importante observar que a Resolução 325 requer, em princípio, a abertura a um rol mais amplo de atores judiciais à elaboração da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, mas a

participação social ainda é excepcional. De fato, chama a atenção que não tenha sido prevista na norma a participação popular nos momentos de monitoramento da execução do planejamento. No anexo, onde consta o detalhamento da estratégia nacional, a interlocução com a sociedade foi prevista como uma das estratégias integrantes do macrodesafio “Fortalecimento da Relação Institucional do Judiciário com a Sociedade”. Esse desafio foi conceituado como “... atuação interinstitucional integrada e sistêmica, com iniciativas pela solução de problemas públicos que envolvam instituições do Estado e da sociedade civil” (CNJ, 2020).

Finalmente, a aferição deste desafio ocorreria por meio da “pesquisa de avaliação do Poder Judiciário” e do “Índice de Transparência”.

No mesmo sentido, em relação ao Ministério Público, a Resolução nº147, de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) prevê, em seu artigo 15, que o processo de elaboração e revisão do Plano Estratégico deve compreender a “consulta à sociedade”. Mais adiante, no parágrafo 5º, a norma abre um leque de possibilidades, na medida em que considera como consulta à sociedade a utilização de meios presenciais (como audiências públicas) ou eletrônicos (como pesquisas de opinião), sem prejuízo de outras formas e da contribuição da Ordem dos Advogados do Brasil (CNMP, 2016).

Por fim, quanto à Defensoria Pública, como esta não possui um Conselho Nacional, adota-se como paradigma a Lei Complementar nº 80/94, que trata da organização das Defensorias Públicas da União e dos Estados. No artigo 105-C, inciso VII (incluído pela Lei Complementar 132/09) previu-se que cabe à Ouvidoria-Geral promover a participação popular na fiscalização da prestação dos serviços inerentes à instituição (Brasil, 1994).

Uma vez evidente a importância e obrigatoriedade de se promover e garantir amplamente a participação da sociedade no processo de planejamento institucional, resta indagar se tal *munus* é efetivado pelas instituições do sistema de justiça brasileiro. Para se buscar uma

resposta a esta questão, foi promovida uma sondagem cuja análise, resultados e proposições são apresentadas na próxima seção.

## 5 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PLANEJAMENTO DAS INSTITUIÇÕES

Já se estabeleceu que o planejamento estratégico institucional direciona a política de Estado das unidades e que a participação popular é uma premissa para a construção de uma instituição que se pretenda democrática. Com o objetivo de promover uma primeira análise de como as instituições do sistema de justiça vêm realizando a interlocução com a sociedade no momento da construção do PEI, realizou-se uma sondagem perante instituições do sistema de justiça brasileiro, a fim de se mapear alguns aspectos relativos à participação popular no planejamento dessas estruturas<sup>1</sup>.

Metodologicamente, a sondagem foi realizada por meio do desenvolvimento de um formulário eletrônico que elencou nove perguntas (além das relativas à identificação) com respostas objetivas e um campo para inserção de documentos. Em seguida, foi elaborado um e-mail direcionado às ouvidorias das instituições, a fim de que esse órgão pudesse direcionar a solicitação ao setor responsável. Foram objeto de indagação as unidades do Poder Judiciário estadual e distrital; os Tribunais Regionais do Trabalho; os Tribunais Regionais Federais; os Ministérios Públicos estaduais; as Defensorias Públicas estaduais; o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União.

---

<sup>1</sup> A sondagem foi estruturada e veiculada por um formulário eletrônico elaborado com a ferramenta Google Formulários. O convite à participação e o *link* para preenchimento foram enviados por e-mail às Ouvidorias das instituições, que os encaminharam aos órgãos de planejamento de cada unidade. O detalhamento das perguntas e as respostas fornecidas pelas instituições estão registradas em meio eletrônico e podem ser compartilhadas, com omissão de dados pessoais, mediante demanda.

O formulário ficou disponível para resposta entre os dias 07 e 17 de novembro de 2023.

Das 106 instituições consultadas, 28 responderam ao questionamento<sup>2</sup>. Em termos proporcionais, 64% são unidades do Poder Judiciário, 28% do Ministério Público e 7% da Defensoria Pública. Quanto ao ente federativo, 53% são estaduais e 47% são federais. O percentual de respostas se justifica, em grande parte, pelo limitado prazo do trâmite interno do questionário nas diversas unidades. Contudo, ainda que não permitam uma análise mais acurada dos aspectos relativos ao processo de construção do planejamento de cada instituição, as respostas enviadas viabilizam uma amostragem válida e permitem apresentar algumas propostas para a qualificação do aspecto democrático da justiça.

A primeira indagação se refere ao início temporal do PEI. Em percentuais, 53% das instituições tiveram como marco inicial o período de 2021/2022. É relevante observar que 25% das respostas apontaram termo anterior a 2014.

Já no que se refere ao período de vigência, 81 % das respostas indicam que os planos atuais vigoram até 2026. Somente uma resposta apontou duração para além de 2030.

Adentrando-se ao tema da participação popular, quanto à pergunta “houve interlocução ou consulta à população durante o processo de elaboração do planejamento?”, 78,6% das respostas foram no sentido positivo e, 21,4%, no negativo. Das seis respostas negativas apresentadas, quatro originaram-se de instituições do Poder Judiciário, uma do Ministério Público e outra da Defensoria Pública.

As unidades que responderam positivamente informaram que a participação popular: a) deu-se essencialmente no momento inicial,

<sup>2</sup> Tribunais de Justiça dos Estados de Goiás, Mato Grosso, Paraíba e Santa Catarina; Ministério Público dos Estados de Espírito Santo, Goiás, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Sergipe, Santa Catarina e Tocantins. Tribunais Regionais do Trabalho da 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 12, 13<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup>, 19<sup>a</sup>, 20<sup>a</sup>, 22<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup> e 24<sup>a</sup> Regiões; Defensorias Públicas dos Estados do Ceará e Piauí

91%; b) ocorreu por meio de formulários on-line, 95%, sendo relevante apontar que 22% das instituições reportaram o uso de audiências públicas ou reuniões abertas e; c) 95% dos participantes externos eram usuários finais dos serviços.

Em relação à forma de contribuição, destacaram-se: a) a apresentação de proposições sobre a atuação institucional em relação a políticas públicas (63%); b) a informação sobre como se comprehende o papel da instituição (40,9%) e; c) o recebimento de propostas para o PEI, 50%. Por sua vez, o acompanhamento das fases posteriores do planejamento deu-se por meio de um sítio de internet (conforme 86% das respostas).

Por fim, chama a atenção o fato de que apenas na minoria das instituições (40%) houve expressa e específica referência às manifestações emanadas da população no relatório final do documento de planejamento.

Com base nos dados colhidos, é possível fazer diversas reflexões, desde a assunção da participação popular como premissa para a construção do PEI até a constatação, como abordado anteriormente, que o perfil democrático depende mais da forma como os mecanismos de participação são utilizados, que propriamente da disponibilidade de espaços (Lüchmann, 2020).

Partindo-se da premissa de que acesso à justiça é uma política pública de cunho social, a ausência de participação popular na construção do planejamento estratégico das instituições que compõem o sistema de justiça afronta diretamente o artigo 193 da Constituição Federal, diretamente, e, indiretamente, o artigo 1º, que trata do Estado Democrático de Direito e da cidadania. Tendo em vista que, no recorte de amostra objeto da sondagem, já se identificou que 21% (06 respostas) das instituições não realizavam qualquer interlocução com a população no momento de seu planejamento estratégico, conclui-se que parcela significativa delas não cumpre a diretriz constitucional e, assim, há um importante espaço para fomento, sensibilização e, mesmo, regulação.

No que diz respeito ao processo, embora a maciça referência à participação de usuários finais denote significativo avanço democrático, também se observa um amplo espaço para aperfeiçoamento. Percebe-se que os meios de interação indireta (formulários) predominam em relação aos de ampla e direta comunicação (reuniões presenciais). Nesse ponto, portanto, privilegiar espaços análogos às audiências públicas permitiria ampliar dois aspectos aparentemente de suma relevância para a efetiva democratização vertical do processo de planejamento institucional: 1) o aspecto informativo, ao comunicar extensivamente acerca das funções, estruturas e dinâmicas da instituição; 2) o aspecto contributivo, pois a oitiva da população pode ocorrer de modo personalizado, humanizado, captando aspectos e detalhes que os sistemas automatizados não permitem.

O próprio momento da participação ainda não parece representar um espaço verdadeiramente democrático. Justifica-se: embora a oitiva preliminar seja alinhada à participação, o baixo índice de interlocução durante o processo de construção indica que o produto é desenvolvido por pessoas ligadas exclusivamente à burocracia das instituições, de modo que as contribuições expostas pela sociedade no momento inicial não têm mais um ator para promover sua permanente contextualização e defesa. Disso decorre que, retomando conceitos expostos na parte inicial deste trabalho, tanto maior será o nível democrático da participação quanto mais longitudinal for a integração de representantes da população, destinatários por excelência das funções institucionais. A limitação da participação ao momento inicial pode implicar em diversos riscos, como: 1) desconexão conceitual entre a perspectiva popular e o ponto incorporado ao PEI; 2) ausência de compreensão da comunidade em relação ao produto final; 3) falta de adesão da população à proposta.

Por fim, surpreende negativamente que a maior parte das respostas indique que os relatórios finais do documento de planejamento não fazem expressa e circunstanciada referência à contribuição da sociedade. Essa resposta abre espaço para uma análise mais profunda

acerca da real densidade da participação popular, o que justifica, portanto, uma pesquisa científica devidamente estruturada.

Concluindo, há espaço para avanços no processo de construção dos planejamentos estratégicos das instituições públicas do sistema de justiça. O próprio questionamento já se mostrou instigador, na medida em que uma das unidades reportou na resposta ao formulário o seguinte *feedback*: “Sei que a pesquisa ainda está em andamento, contudo, conforme exposto acima, o formulário já provocou um reflexo positivo nos procedimentos referentes ao planejamento estratégico institucional deste tribunal”.

Como proposições construtivas, visando aprofundar o perfil democrático, o planejamento estratégico das instituições públicas do sistema de justiça deveria contemplar, ao menos: 1) a participação da sociedade em todo o processo de construção e monitoramento dos planos; 2) a adoção de múltiplos canais de participação, privilegiando-se aqueles em que a interação ocorre de modo direto (como nas audiências públicas); 3) que o relatório do plano incorpore em seu texto, de modo expresso e circunstanciado, quando e como ocorreu a participação popular, bem como as contribuições trazidas pela sociedade e incorporadas pela gestão.

## CONCLUSÕES

A justiça, enquanto direito, pode ser considerada uma política pública, na medida em que se trata de agenda, direcionada por uma determinada concepção de Estado e destinada a resolver problemas políticos. Como tal, dentro da concepção de Estado Democrático de Direito firmado pela Constituição Federal de 1988, sua legitimidade pressupõe a participação popular.

O modelo representativo não exaure o ideal democrático e, cada vez, mais, o modelo participativo se mostra um aliado necessário. Ainda mais em Estados que se destinam a promover o bem-estar

social. Dentre as diversas formas de se promover a participação na gestão do sistema de justiça, a interface do planejamento estratégico das instituições se apresenta como de grande viabilidade.

Nada obstante se possa elencar dispositivos normativos, principiológicos e legais, na Constituição, leis e regulamentos, que prescrevem a ampla participação da sociedade, as informações colhidas em sondagem, mesmo limitada pela quantidade de respostas, indica que uma parcela significativa das instituições públicas do sistema de justiça brasileiro ainda não a incorporou ao processo de planejamento. Mesmo nos casos em que se respondeu afirmativamente, há espaços para avanços.

Diante dessas considerações, propõe-se que o planejamento estratégico das instituições públicas do sistema de justiça contemple, ao menos: 1) a participação da sociedade em todo o processo de construção e monitoramento dos planos; 2) a adoção de múltiplos canais de participação, privilegiando-se aqueles em que a interação se dá de modo direto, como nas audiências públicas; 3) que o relatório do plano incorpore em seu texto de modo expresso e circunstanciado quando e como ocorreu a participação popular, bem como as contribuições trazidas pela sociedade e incorporadas pela gestão.

Por fim, a sondagem realizada indica que há espaço para aprofundar a pesquisa acerca do processo de planejamento estratégico das instituições do sistema de justiça, de modo a qualificar a interseção entre academia e instituições de Estado bem como, em relação à participação popular, avaliar outras nuances que possam contribuir para a fiel implementação dos princípios republicano e democrático.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Márcio Maia. *Ministério Público e Políticas Públicas: ação comunicativa e participação popular para a efetividade dos interesses sociais*. Curitiba: Juruá, 2017.

BARBOSA, Cláudia Maria e TAVARES NETO, José Querino. As múltiplas dimensões da justiça no ordenamento jurídico brasileiro e a construção de uma política nacional de justiça. *Paradigma*, 33 (2), pp. 121-136, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Brasília: Presidência da República, 1994.

BRASIL. Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Relatório: Participação Social na Administração Pública Federal, Desafios e Perspectivas para a Criação de uma Política Nacional de Participação. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/>

[participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf)

BUCCI, Maria Paula Dallari. Métodos e aplicações da abordagem em direito e políticas públicas. *Revista de Estudos Institucionais*, 5(3), (set./dez. de 2019) pp. 791-882.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução 221, de 10 de maio de 2016. Brasília: CNJ, 2016.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução 325, de 29 de junho de 2020. Brasília: CNJ, 2020.

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Resolução 147, de 21 de junho de 2016. Brasília: CNMP, 2016.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá. 2015.

DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

FONSECA, Igor F. *Participação como método de governo: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália*. Brasília, DF: IPEA. 2019. p. 7-106.

LÜCHMANN, Lígia H. *Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas*. Lua Nova, 109, pp. 13-49, 2020

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Planejamento Governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais*. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREZ, Marcos Augusto. A Participação da Sociedade na Formulação, Decisão e Execução das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Org. BUCCI, Maria Paula Dallari. São Paulo: Saraiva, 2006.

POGREBINSCHI, Thamy e VENTURA, Tiago. Mais participação, mais responsividade? As conferências nacionais e políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. *Revista Dados*, nº 60 (1), pp- 7-43, 2017.

RIBEIRO, Renato J. B; BLANCHERIENE, Ana Carla. *Construindo o Planejamento Público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular*. São Paulo: Atlas, 2013.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, 56(3), (setembro/dezembro de 2018). pp.119-149.

TONI, Jackson de. *Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público*. Brasília: Enap, 2021.

---

### CLÁUDIA MARIA BARBOSA

Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais – CES, na Universidade da Universidade de Coimbra, Portugal (2019). Professora Visitante na York University, Canadá (2013). Professora titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), onde leciona no mestrado e doutorado. Pesquisadora Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Endereço profissional: Rua Imaculada Conceição, 1155 – Bloco Vermelho, Bairro Prado Velho, CEP 80215-901, Curitiba-PR.

**ORCID ID:** <https://orcid.org/0000-0002-7055-9403>

**E-MAIL:** claudia.mr.barbosa@gmail.com

## WILLIAN LIRA DE SOUZA

Mestre em direito processual e cidadania pela Universidade Paranaense (UNIPAR). Doutorando em Direito Socioambiental e Sustentabilidade no Programa de Pós-Graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Membro do grupo de Pesquisa em Métodos Autocompositivos da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná. Promotor de Justiça no Estado do Paraná.

Endereço profissional: Rua Imaculada Conceição, 1155 – Bloco Vermelho, Bairro Prado Velho, CEP 80215-901, Curitiba–PR.

**ORCID ID:** <https://orcid.org/0009-0004-8574-8129>

**E-MAIL:** [wliras@gmail.com](mailto:wliras@gmail.com)

Recebido: 28/06/2025

Aceito: 15/09/2025



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.