

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP

Stanley Botti Fernandes

**ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA AMAZÔNIA
LEGAL EM CONFLITOS DE NATUREZA COLETIVA – PERÍODO DE 2004 A
2010**

Belém – Pará

2011

Stanley Botti Fernandes

**ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA AMAZÔNIA
LEGAL EM CONFLITOS DE NATUREZA COLETIVA – PERÍODO DE 2004 A
2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação:

Profa. Dra. Maria da Graça Moraes
Bittencourt Campagnolo

Belém – Pará

2011

Folha de Aprovação

Candidato: Stanley Botti Fernandes

Dissertação defendida e aprovada em ____/____/2011 pela Banca Examinadora:

Prof. (a) Dr. (a) _____ — PPGCP — Orientador

Prof. (a) Dr. (a) _____ — PPGCP

Prof. (a) Dr. (a) _____ — (PPGCD/UFPA)

Prof. (a) Dr. (a) _____ — PPGCP

Prof. (a) Dr. (a) _____
Coordenador (a) do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

*Para meus pais e minha irmã, pelo
amor incondicional*

Agradecimento

Sou grato, em primeiro lugar, a Deus pela vida e pela bondade e sabedoria que me conduziram ao longo dos estudos no Mestrado.

Agradeço, também, aos meus pais e minha irmã pelo amor, paciência e compreensão e por propiciarem as condições materiais para a realização de meus estudos.

Sou grato à minha orientadora, Professora Graça Campagnolo, por aceitar orientar a elaboração desta dissertação, bem como pela paciência e sabedoria, sugerindo-me caminhos e ideias.

A pesquisa que originou este trabalho foi empreendida em grande parte ao amparo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, a quem sou grato pelo suporte recebido.

Registro, também, minha gratidão aos Defensores Públicos-Chefes das Unidades da Defensoria Pública da União nos Estados do Acre, Amapá, do Amazonas, de Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins pela colaboração para a realização desta dissertação.

Por fim, agradeço à amiga Dra. Juliana Maria D’Macêdo por também colaborar com o envio de materiais.

A maior necessidade do mundo hoje é a de homens que não se compram nem se vendam. Homens que no íntimo da alma sejam verdadeiros e honestos. Homens que não tenham chamar o pecado pelo próprio nome. Homens cuja consciência seja tão fiel ao dever como a bússola é ao pólo. Homens que permaneçam fiéis ao que é reto ainda que caiam os céus!
(Ellen White, *Educação*)

SUMÁRIO

| | |
|---|------|
| LISTA DE TABELAS | ix |
| LISTA DE GRÁFICOS | x |
| LISTA DE QUADROS | xi |
| ABREVIATURAS..... | xii |
| RESUMO..... | xiii |
| ABSTRACT..... | xiv |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I – ACESSO À CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA..... | 8 |
| 1.1 Sistema de Justiça e Transformação Social nas Novas Democracias..... | 9 |
| 1.2 Políticas de Acesso à Justiça e Assistência Jurídica | 37 |
| 1.2.1 Noção, fundamentos e medidas de promoção do acesso à justiça..... | 37 |
| 1.2.2 Acesso à Justiça e Judicialização da Política..... | 53 |
| 1.3 As Ações Civas Públicas e a Judicialização de Conflitos Coletivos no Brasil | 57 |
| CAPÍTULO II – A DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL | 71 |
| 2.1 Defensoria Pública: Acesso Universal à Justiça | 71 |
| 2.2 Organização da Defensoria Pública da União | 79 |
| 2.2.1 Estrutura..... | 79 |
| 2.2.2 Carreira | 82 |
| 2.2.3 Direitos, Garantias e Prerrogativas dos Defensores Públicos Federais | 84 |
| 2.2.4 Deveres, Proibições, Impedimentos e Responsabilidade Funcional..... | 86 |
| 2.3 Diagnóstico da Defensoria Pública da União | 88 |
| 2.3.1 Presença da Instituição no Território Nacional..... | 88 |
| 2.3.2 Recursos Humanos | 91 |
| 2.3.3 Estrutura Orçamentária | 96 |
| 2.3.4 Perfil do Defensor Público da União | 99 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO III – A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL E SUA ATUAÇÃO EM CONFLITOS COLETIVOS | 104 |
| 3.1 Diagnóstico da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal | 104 |
| 3.2 Análise da Atuação da Defensoria Pública da União nos conflitos de natureza coletiva nos Estados que integram a Amazônia Legal | 110 |
| 3.2.1 Critérios para atuação em conflitos coletivos | 112 |
| 3.2.2 Atuação Extrajudicial | 115 |
| 3.2.3 Atuação Judicial..... | 116 |
| 3.2.4 Visão dos Defensores Públicos Federais-Chefes sobre a existência ou não de demandas peculiares à região amazônica | 133 |
| CONCLUSÃO | 136 |
| REFERÊNCIAS..... | 145 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| TABELA 1: Subseções judiciárias ou equivalentes atendidas e não atendidas pela DPU | 90 |
| TABELA 2: Número de Defensores Públicos, de atendimentos efetuados pela Defensoria Pública e número de atendimentos por Defensor Público em 2001-2005 ... | 91 |
| TABELA 3: Número de Defensores Públicos, de atendimentos efetuados pela Defensoria Pública e número de atendimentos por Defensor Público em 2006-2010 ... | 92 |
| TABELA 4: Quadro de Pessoal em 2010..... | 95 |
| TABELA 5: Áreas de atuação dos Defensores Públicos Federais em 2008 | 101 |
| TABELA 6: Quantitativo de Defensores Públicos Federais na Amazônia Legal e população..... | 105 |
| TABELA 7: Média de atendimentos por Defensor Público Federal em 2010..... | 106 |
| TABELA 8: Quadro de Pessoal da Defensoria Pública da União em 2010..... | 106 |
| TABELA 9: Cobertura dos Serviços da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal..... | 107 |
| TABELA 10: Áreas de Atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal | 109 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Núcleos Criados e Núcleos em Funcionamento..... | 89 |
| Gráfico 2: Variação % - Atendimentos e quantidade de Defensores Públicos Federais (2003-2010) | 92 |
| Gráfico 3: Comparativo com outras carreiras jurídicas..... | 93 |
| Gráfico 4: Atendimentos | 94 |
| Gráfico 5: Orçamento DPU (2001-2010) | 96 |
| Gráfico 6: Variação - Atendimentos e Orçamento (2001-2010) | 97 |
| Gráfico 7: Orçamento da Advocacia-Geral da União e Defensoria Pública da União para 2010 | 98 |
| Gráfico 8: Defesa da Legitimidade Ativa por Estado..... | 117 |
| Gráfico 9: Antecipação de Tutela por Estado..... | 119 |
| Gráfico 10: Percentual de Liminares Confirmadas | 120 |
| Gráfico 11: Réus nas Ações Cíveis Públicas..... | 122 |
| Gráfico 12: Objeto das Ações..... | 125 |
| Gráfico 13: Processos Julgados | 127 |
| Gráfico 14: Direitos protegidos nos processos com decisão de mérito favorável..... | 129 |
| Gráfico 15: Conclusão dos Processos Julgados na primeira instância (em dias) | 132 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| QUADRO 1: Respostas a Questionário – Atuação Extrajudicial da Instituição..... | 115 |
| QUADRO 2: Tutelas Antecipadas Confirmadas e Objeto da Ação | 120 |
| QUADRO 3: Respostas a Questionário – Problemas da Região Amazônica | 133 |
| QUADRO 4: Respostas a Questionário – Problemas da Região Amazônica | 134 |

ABREVIATURAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANADEF – Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais

CEF – Caixa Econômica Federal

DJ – Diário de Justiça

DPU – Defensoria Pública da União

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

MI – Mandado de Injunção

MS – Mandado de Segurança

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

RDA – Revista de Direito Administrativo

RESP – Recurso Especial

RE-AgR – Agravo Regimental no Recurso Extraordinário

RTJ – Revista Trimestral de Jurisprudência

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

RESUMO

As instituições do sistema de justiça ao redor do mundo têm ocupado importantes espaços no cenário político-institucional, atuando como verdadeiros atores políticos dotados de recursos de poder. Esse fenômeno de judicialização da vida pública tem ocorrido no Brasil, sobejamente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os atores do sistema de justiça passaram a exercer importante influência sobre a vida social, econômica e política do país, atuando na afirmação de novos direitos e na construção da agenda pública. À luz deste contexto a presente dissertação analisa a judicialização da política na realidade político-institucional brasileira, delimitando, todavia, o seu campo de estudo à atuação das unidades da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal em conflitos de natureza coletiva, buscando compreender fundamentalmente as formas judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos, os critérios de atuação da instituição neste tipo de controvérsias, bem como os resultados das ações e relações com o judiciário. A ideia central é a de que os mecanismos que proporcionam inclusão no sistema de justiça podem desempenhar um papel importante na afirmação de direitos e na construção da agenda pública.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização da Política; Defensoria Pública; Amazônia Legal; Acesso à Justiça; Ações Coletivas.

ABSTRACT

The bodies of the Justice System around the world have taken important places in the institutional-political scene, acting like real political agents entitled with Power resources. That phenomenon of judicialization of public life has occurred in Brazil, specially after the promulgation of the 1988 Constitution. The parties of the Justice System started to have major influence upon the social, economical and political context of the country, working on the enforcement of new rights and the shaping of public agenda. In view of such context, this dissertation analyzes the judicialization of politics in the Brazilian political-institutional circumstances, delimiting, however, its scope to working into the Federal District Attorneys in the Stated that compose the Legal Amazon on conflicts of a group nature, seeking to understand, fundamentally, the judicial and extrajudicial ways to mediate conflicts, the criteria for the institution actions over this type of controversies, as well as the outcome of those actions and relations with the Justice System. The central idea is that the mechanisms which favor inclusion in the justice system can play a major role in the enforcement of rights and the shaping of public agenda.

KEY-WORDS: Judicial Review and Policies; Public Attorney Office; Legal Amazon; Access to Justice; Class Actions.

INTRODUÇÃO

As instituições do sistema de justiça desempenham atualmente, em muitos países, papéis importantes no cenário político. A algumas delas é confiada a última palavra em tema de interpretação constitucional, podendo reverter decisões tomadas nas arenas de deliberação política ou até mesmo determinar a implementação de políticas públicas. Os atores do sistema legal passaram a ser inseridos no cálculo político, havendo a constatação quase unânime no meio acadêmico de que o sistema de justiça, em diferentes sistemas jurídicos, passou a exercer influência nos campos político, social e econômico.

Muito se tem produzido, inclusive no Brasil, e sob diferentes perspectivas, a respeito da expansão do poder do sistema de justiça no reconhecimento de novos direitos e no saneamento de omissões do governo. A maior parte do debate, porém, aborda apenas questões normativas, de ordem representativa, lastreadas na teoria democrática ou ligadas a problemas institucionais relacionados às ineficiências geradas pelo sistema de justiça em relação à economia nacional.

A primeira vertente do debate acima mencionado assume feição crítica e ataca a expansão do sistema de justiça a partir da produção e aceitação de suas decisões. Esta corrente denuncia que os atores legais estariam invadindo as atribuições dos atores do sistema político, chegando ao ponto de criarem normas para a coletividade. Em suma, nessa perspectiva, os críticos da expansão recente do papel do sistema de justiça apontam graves déficits democráticos que seriam gerados pela atuação dos atores deste sistema em questões políticas.

Este déficit democrático implicaria em problemas de duas ordens para a teoria democrática: por um lado, instituições do sistema de justiça estariam se tornando atores políticos, mas ao mesmo tempo não teriam qualquer respaldo de cunho representativo; por outro, esses atores também não são pessoalmente responsabilizáveis por suas decisões, ao menos no que se refere ao mérito delas, e não podem ser destituídos do cargo em virtude do exercício equivocado de suas atribuições, como ocorre, por exemplo, com os maus gestores públicos, que por meio de eleições periódicas também podem, em regime de controle posterior, sofrer as consequências, pelo voto popular, pelas más escolhas que porventura tenham feito.

O ponto de vista oposto, contudo, sustenta que a atuação do sistema de justiça sobre temas de política pública tem potencial democrático importante, na medida em que permite a introdução na agenda política de questões que, de outro modo, não ingressariam nela por deficiências do próprio sistema político-representativo, como o poder econômico, dos *media*, a prevalência de certos grupos de interesses, entre outros, no *agenda setting*. O argumento central desta corrente é no sentido de que o sistema de justiça se tornou acessível à ação de grupos minoritários, originalmente excluídos do processo político tradicional, mormente nos segmentos intermediários da sociedade.

A par do debate teórico-normativo, a expansão do sistema de justiça em tema de políticas públicas tem sido considerada como um “dado de fato” por pesquisadores da Ciência Política em todo o mundo (CAPPELLETTI, 1999). Pesquisas realizadas mostram que muitas das reformas constitucionais realizadas ao longo do século XX promoveram a expansão dos sistemas de controle de constitucionalidade em países de diferentes sistemas jurídicos, de sorte que as cortes de justiça passaram a decidir sobre um leque variado de questões, como direitos relacionados à reprodução humana, imigração, conflitos entre empreendimentos econômicos e proteção ao meio ambiente, políticas de acesso à educação e à saúde, liberdades de gênero e religiosa em contextos de pluralismo moral, entre outras.

Na América Latina, o fenômeno de expansão do sistema de justiça se intensificou nos anos 80 do século passado, seja pela natureza e o caráter do envolvimento judicial em questões de natureza política, seja pelo crescente recurso da população às cortes na esperança de implementação dos direitos consagrados nas constituições ou nas reformas constitucionais efetuadas após a restauração do regime democrático em alguns países (SIEDER, SCHJOLDEN & ANGELL, 2005). A começar pelo Chile (1981), foram criadas Cortes Constitucionais na Costa Rica (1989)¹, na Colômbia (1991), no Peru (1993), na Bolívia (1998) e no Equador (1996) (COUSO *in* COUSO, HUNEEUS & SIEDER, 2010).

Nesse contexto, o processo de redemocratização e de atribuição do papel de fiador do pacto democrático aos sistemas de justiça na América Latina (CASAGRANDE, 2008) despertou a atenção de agências internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento a respeito do

¹ No caso da Costa Rica, antes de 1989 já existia uma Corte Suprema, mas a reforma constitucional realizada naquele ano criou uma sessão especializada dentro da Corte Suprema com atribuições de controle de constitucionalidade – trata-se da *Sala Constitucional*.

desempenho da máquina judiciária, mais especificamente acerca dos custos dos processos – em termos de tempo e de recursos financeiros – e da eficiência do sistema para a cobrança de créditos. Neste sentido, tais agências pressionaram os países latino-americanos no sentido de realizarem a reforma dos seus sistemas jurídicos a fim de tornar a aplicação das leis mais “célere” e mais “eficiente”. Tais pressões atribuíram aos cortes um papel estratégico no cenário político-econômico, na medida em que os *spreads* bancários diminuem na proporção em que maiores são as garantias de eficiência do sistema de justiça, podendo, assim, atrair mais investimentos (SIEDER, SCHJOLDEN & ANGELL, 2005). Nesta linha, o sistema de justiça brasileiro passou, na última década, por importantes reformas não só em sua estrutura, mas também em seus procedimentos, sobretudo naqueles voltados para a cobrança de créditos – como a execução no processo civil e a falência.

No contexto destas reformas, insere-se o II Pacto Republicano, firmado entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiro, intitulado “Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo”, tendo como um de seus objetivos proporcionar o acesso universal à justiça, especialmente aos mais necessitados, figurando como matéria prioritária o fortalecimento da Defensoria Pública. Como resultado destas iniciativas, foram editadas a Lei nº. 11.448/2007 e a Lei Complementar nº. 132/2009, que, respectivamente, legitimaram a Defensoria Pública a ajuizar a Ação Civil Pública e, dentre outras, ampliaram o leque de funções da instituição. O objetivo central de tais medidas foi a ampliação da possibilidade de formulação de demandas no sistema de justiça com destaque para novas formas de resolução de conflitos, como mecanismos extrajudiciais e instrumentos de tutela coletiva.

Robert Dahl (2005) descreve os regimes democráticos como poliárquicos, por entender que a democracia não é o governo de uma maioria coesa – muito menos o governo da minoria – mas sim o governo das minorias (leia-se grupos de interesse) em constante disputa no mercado político. Essas disputas, todavia, só são possíveis em contextos nos quais haja liberdade e participação. Neste sentido, Dahl propôs dois eixos que indicariam o processo de democratização: o da liberalização (institucionalização) e o da participação. A dimensão da liberalização caracteriza-se pelo grau de liberdade e igualdade que possui a oposição de competir pelo poder e de contestá-lo. Já a dimensão da participação caracteriza-se pelo grau de inclusão política da sociedade.

Tomando por base os eixos da poliarquia, pesquisadores da Ciência Política têm entendido que as instituições do sistema de justiça têm operado papel complementar ao sistema político e, deste modo, contribuído para a existência de novas arenas para a formulação de demandas, operando, assim, o crescimento do eixo da participação. Apesar da ausência da competição durante a era Vargas, a criação da Justiça do Trabalho, por exemplo, trouxe à tona uma série de demandas da classe trabalhadora brasileira². Estudos mais recentes enfatizam o papel que vem sendo exercido pelo Ministério Público e o próprio Supremo Tribunal Federal na aquisição de novos direitos e as novas possibilidades criadas pela criação dos juizados especiais. Deste modo, o fortalecimento normativo da Defensoria Pública sinaliza para o crescimento do eixo da participação, em termos de acesso à justiça, tornando possível a formulação de novas demandas.

A literatura nacional em Ciência Política, todavia, se ressentida de estudos que tenham por objeto a Defensoria Pública, instituição vocacionada para garantir o acesso à justiça da população carente brasileira. Com efeito, preponderam os estudos voltados para o Ministério Público, os juizados especiais e o judiciário, de forma geral. Por outro lado, a escassa literatura sobre a Defensoria Pública limita-se, na maioria esmagadora dos estudos, a situá-la normativamente no plano do acesso à justiça. Desta maneira, surgiu a questão de analisar como tem se dado a atuação da Defensoria Pública no contexto brasileiro de judicialização da política.

Considerando a abrangência de uma pesquisa assim proposta e a capacidade hercúlea que seria exigida do pesquisador para realizá-la, foi preciso delimitar com mais precisão o objeto da pesquisa. Assim, estabeleceu-se que o objeto da análise circunscrever-se-ia à atuação da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal, no período de 2004-2010, para a resolução de conflitos coletivos.

A Defensoria Pública da União foi escolhida por ser uma instituição que atua na Justiça Federal, a quem compete decidir causas que envolvam interesses da União e suas entidades. Deste modo, surgiu o interesse de pesquisar que tipo de demandas a instituição tem feito ao poder público federal, enfim, sobre o que versam os conflitos coletivos entre o governo federal e a instituição que representa judicialmente ou extrajudicialmente a camada mais carente da população.

² O que, todavia, não toma como obrigatória a existência de um sistema de garantias mútuas configuradas no instrumental analítico de Dalh como as condições de Poliarquia. Isso significa que a existência da democracia facilita, mas não é pré-condição de expansão do sistema judicial, posto que na época da criação da justiça do trabalho o eixo da competição era nulo.

Os conflitos coletivos foram escolhidos por serem conflitos que ultrapassam o mero interesse subjetivo, individual. São eles que dão a dimensão política à demanda, pois, com efeito, a decisão judicial acatada, por exemplo, pode beneficiar uma coletividade como também número incontável de pessoas.

Em relação à delimitação temporal, o período de análise das ações judiciais compreendeu os anos de 2004 a 2010, ou seja, três anos antes e três anos depois da edição da Lei nº. 11.448, de 15 de janeiro de 2007, que conferiu legitimidade ativa à Defensoria Pública para a propositura de Ações Cíveis Públicas. O objetivo foi verificar a estratégia empregada pela Defensoria Pública da União para justificar a propositura da ação antes da edição da Lei nº. 11.448/07, bem como a reação do judiciário em relação ao manejo de tal ação pela Defensoria Pública da União após a edição da lei.

Em relação à delimitação espacial, procuramos analisar a atuação da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal. Esta região do Brasil, sobretudo a partir da década de 60 do século XX, foi alvo de políticas de exploração desordenada de recursos naturais e de ocupação de seu território, gerando conflitos fundiários e sociais até hoje existentes. As grandes distâncias características da região e a baixa presença do Poder Público e seus serviços, tornam o estudo da atuação Defensoria Pública da União na região de particular interesse, pois como afirma Loureiro (1992), as políticas para a Amazônia tiveram como elemento comum a invisibilidade das populações minoritárias ou subordinadas – índios, negros, caboclos, migrantes – que habitaram ou habitam as terras amazônicas. Portanto, considerando a interpretação segundo a qual o sistema de justiça amplia o eixo da participação, possibilitando a formulação de demandas por segmentos sociais que não têm espaço na arena política, a Amazônia representa região interessante para o presente estudo.

Feita esta explicação metodológica inicial, cumpre esclarecer que com a realização da pesquisa foram perseguidos outros objetivos, tais como compreender os critérios de seleção de casos que podem ser objeto de intervenção da Defensoria Pública da União; compreender a visão dos dirigentes das unidades da instituição sobre a existência ou não de demandas peculiares à região amazônica (Amazônia Legal); compreender como se dá a atuação extrajudicial da instituição; e, por último compreender como o judiciário tem se posicionado diante da atuação da Defensoria Pública da União em processos de natureza transindividual.

A presente dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro, discutimos o acesso à cidadania e o acesso à justiça. A ideia central é mostrar que os sistemas de

justiça em todo o mundo, mas também no Brasil, estão sendo percebidos como novas arenas de formulação de demandas e conquistas de direitos. Nesse sentido, é mostrado como o sistema de justiça brasileiro tem atuado na formulação e implementação de políticas públicas. Por outro lado, o capítulo contém importante discussão a respeito do acesso ao sistema de justiça, mostrando as reformas implementadas no Brasil e em outros países e as novas tendências deste debate, sobretudo as relacionadas com a ampliação do acesso à justiça e a conquista de novos direitos nas cortes e tribunais. Na terceira seção, discute-se a Ação Civil Pública, inserida no sistema processual brasileiro para a tutela de interesses coletivos, como principal instrumento de judicialização da política no Brasil.

No segundo capítulo apresentamos a Defensoria Pública em seus aspectos normativos e empíricos. Criada para ser a principal instituição para a promoção do acesso universal à justiça no sistema jurídico brasileiro, a Defensoria Pública representa um novo espaço de cidadania e de formulação de demandas antes reprimidas. No capítulo, tendo em vista a delimitação do objeto da pesquisa, são traçados os principais aspectos institucionais da Defensoria Pública da União, assim compreendidos sua estrutura, a forma como está organizada a carreira dos Defensores Públicos Federais, bem como seus direitos, garantias e prerrogativas e, por último, seus deveres, proibições, impedimentos e responsabilidade funcional. Por fim, apresentamos um diagnóstico da instituição que levou em consideração aspectos como estrutura orçamentária, atendimentos realizados pela instituição, informações sobre quadro de pessoal, quantitativo de unidades no território nacional e perfil dos Defensores Públicos Federais, dentre outros. A ideia é proporcionar um exame crítico da realidade normativa com a realidade empírica da instituição, sobretudo tendo em vista o comando constitucional de assegurar o acesso universal à justiça à população carente.

Por último, no derradeiro capítulo, é feito inicialmente um diagnóstico da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal, levando-se em consideração o número de Defensores Públicos Federais, a cobertura dos serviços da instituição considerando-se o quantitativo de seções e subseções judiciárias existentes, o quantitativo de pessoal de apoio, entre outros aspectos. Em seguida, é feita a análise propriamente dita da atuação da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal em conflitos de natureza coletiva. Foram consideradas questões como os critérios para a seleção de casos, visão dos membros dirigentes da instituição a respeito dos problemas da região, atuação extrajudicial e atuação judicial, considerando-

se as estratégias para o manejo de ações civis públicas, réus nas ações, objeto e direitos pleiteados e julgamento em primeira instância.

Com a presente pesquisa, esperamos poder contribuir para o enriquecimento do conhecimento em Ciência Política a respeito do fenômeno da judicialização da política, em sua manifestação no Estado brasileiro, sobretudo na Amazônia Legal, a partir da atuação da Defensoria Pública da União.

CAPÍTULO I – ACESSO À CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA

As recentes conquistas de direitos nas cortes e tribunais apontam para novas reflexões sobre a cidadania democrática. À medida que a noção do que constitui o padrão mínimo para a realização básica da dignidade humana alcança patamares mais elevados, buscam-se, também, novos mecanismos de formulação de demandas na tentativa de melhor proteger e promover formas inclusivas de cidadania. Neste sentido, países de diferentes continentes têm testemunhado mudanças significativas na política econômica, reformas no sistema político, atendimento de demandas de determinados grupos marginalizados, responsabilização de autoridades políticas, entre outros, por meio da atuação do sistema de justiça, que deixou de ser visto predominantemente como instância protetora do *status quo* e passou a ser percebido como um novo mecanismo de acesso à cidadania.

Entretanto, a ideia do sistema de justiça como instituição que contribui para o acesso à cidadania é inoperante em contextos nos quais o acesso ao próprio sistema de justiça é restrito e não-inclusivo. Por isso, o acesso à cidadania pelas cortes e tribunais e demais atores do sistema legal não pode ser analisado sem a perspectiva sobre os mecanismos que proporcionam inclusão no sistema de justiça. Assim, a ideia central deste capítulo é relacionar o acesso à cidadania, pela via do sistema de justiça, com os mecanismos – neles compreendidos as instituições e os instrumentos jurídicos – que permitem a formulação de demandas, pela universalidade de seus cidadãos, a tal sistema.

Na primeira seção deste capítulo discutimos o sistema de justiça e o papel importante que vem desempenhando no cenário político de diversos países de diferentes sistemas jurídicos. Apresentamos, inicialmente, o debate teórico-normativo sobre o papel do sistema de justiça nas democracias atuais, tal como apresentado por dois teóricos das duas correntes principais do pensamento jurídico contemporâneo: o moralismo jurídico e o procedimentalismo. Em seguida, descrevemos o conceito de judicialização da política, como empregado na literatura mais atualizada da Ciência Política internacional, ressaltando as perspectivas pelas quais o fenômeno pode ser analisado. Na última parte da primeira seção, discutimos a judicialização da política no Brasil e os fatores que contribuíram para o desempenho mais proativo do sistema de justiça brasileiro no cenário político-institucional.

Na segunda seção, é apresentada a ideia fundamental de acesso universal à justiça. Nela são discutidos os fundamentos e, principalmente, as medidas e políticas adotadas

para promoção do acesso à justiça, com ênfase para a experiência brasileira. Ao cabo desta seção, é feita a relação entre a judicialização da política e a promoção do acesso à justiça, sendo mostrado como a disseminação de estruturas de apoio contribuíram para reformas na legislação e na forma de interpretação do direito.

A seção derradeira do primeiro capítulo é voltada para a Ação Civil Pública. A ideia principal é mostrar como este instrumento jurídico tem sido empregado para promoção da judicialização da política no Brasil. Com efeito, a análise leva em conta a inserção deste instrumento no sistema processual brasileiro para a tutela de interesses coletivos, mostrando como tal ação tem sido manejada contra o Poder Público para exigir-lhe a efetivação de direitos.

1.1 Sistema de Justiça e Transformação Social nas Novas Democracias

Observando a democracia norte-americana durante o século XIX e a prática judiciária daquele país, Alexis de Tocqueville concluiu que “quase não há questão política, nos Estados Unidos, que não se resolva, mais cedo ou mais tarde, como uma questão judiciária” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 111). Atualmente, semelhante constatação pode ser feita não somente em relação aos Estados Unidos, mas a muitos outros países de diferentes continentes e diferentes sistemas jurídicos.

Com efeito, de modo geral, pode-se afirmar que os sistemas de justiça ao redor do mundo ocupam posição estratégica entre as instituições políticas, tendo sido gradativamente abandonada a visão clássica desse sistema como instância exclusivamente legal. Questões de repercussão difusa, matérias que envolvem temas centrais para setores estratégicos da sociedade, assuntos que, em regimes democráticos, tradicionalmente estariam exclusivamente na órbita de deliberação e decisão de instituições políticas de natureza representativa, como os poderes Legislativo e Executivo, passam a ser deliberadas e decididas nos tribunais e nas demais instituições do campo jurídico, a partir da lógica do direito e das regras jurídicas. O sistema de justiça como um todo passa a ter um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas, podendo-se considerar alguns de seus agentes como atores políticos, dotados de recursos de poder, capazes de impor suas decisões e alterarem o curso de determinadas decisões tomadas por outras instituições. Como afirma Bruce Wilson, a atuação das cortes tem criado “novos vencedores e novos perdedores” (in SIEDER, SCHJOLDEN & ANGELL, 2005, p. 61).

As reformas constitucionais levadas a cabo em mais de oitenta países ao longo do século XX transferiram consideráveis parcelas de poder aos tribunais (HIRSCHL, 2004). Muitos destes países adotaram constituições que consagram uma série de direitos fundamentais e estabelecem mecanismos de controle de constitucionalidade. Nesse sentido, a título de exemplo, um estudo conduzido pela Universidade de Illinois mostrou que, dos 191 sistemas constitucionais atualmente existentes, 158 contêm dispositivos formais que tratam do controle de constitucionalidade e, destes, 60 sistemas constitucionais atribuem o poder de exercer este controle a Cortes Supremas ou aos tribunais³.

Esse fenômeno de crescente protagonismo dos tribunais nas sociedades contemporâneas torna de importância fundamental um questionamento levantado por Boaventura de Sousa Santos, a saber: qual a razão de estarmos hoje tão centrados na ideia do direito e do sistema judicial como fatores decisivos da vida coletiva democrática? (SANTOS, 2007, p. 11).

Nesse sentido, no âmbito teórico-normativo, desenvolveu-se um debate, do qual ainda não se vislumbra um fim, sobre a legitimidade democrática da atuação do sistema de justiça nas chamadas “questões políticas”. De um lado, aqueles que endossam a atuação dos tribunais e demais instituições de natureza judiciária e, de outro, aqueles que argumentam que falta legitimidade ao sistema de justiça para decidir estas questões.

Um dos defensores da possibilidade de o sistema de justiça decidir sobre questões políticas é o filósofo do Direito Ronald Dworkin. Para ele, é natural que juristas e juízes não possam evitar a política ao ajuizarem determinadas ações e ao aplicarem as normas jurídicas, respectivamente. Isso é o que Dworkin chama de leitura moral da Constituição, a qual só ocorre porque o direito positivo assimila inevitavelmente conteúdos morais. Com efeito, afirma Dworkin que a maioria das constituições contemporâneas expõe os direitos dos indivíduos de forma ampla e abstrata. Nesse sentido, a leitura moral da Constituição nada mais é do que a interpretação dos dispositivos amplos e abstratos da Constituição a partir de elementos de teoria política. Segundo Dworkin,

a leitura moral propõe que todos nós – juízes, advogados e cidadãos – interpretemos e apliquemos esses dispositivos abstratos considerando que eles fazem referência a princípios morais de decência e justiça [...]

³ Consultar GINSBURG (2008).

A leitura moral, assim, insere a moralidade política no próprio âmago do direito constitucional (DWORKIN, 2006, p. 2).

Dworkin advoga a tese de que a aplicação das normas jurídicas depende em grande parte de como compreendemos o próprio Direito. Nesse sentido, afirma que existem duas concepções sobre o Estado de Direito, às quais chama de concepção “centrada no texto legal” e concepção “centrada nos direitos”. Para Dworkin, “embora as duas concepções [...] possam ter lugar numa teoria política completa, faz uma grande diferença qual é considerada como ideal do *Direito* porque é esse ideal que governa nossas posturas quanto à prestação jurisdicional” (DWORKIN, 2005, p. 10).

A concepção “centrada no texto legal” defende que o poder do Estado só pode ser exercitado quando em conformidade com regras explicitamente especificadas e de conhecimento de todos os seus destinatários. Além disso, a mudança *válida* de tais regras de comportamento está condicionada à observância de regras adicionais que determinam como as regras devem ser modificadas. Para Dworkin, essa concepção é muito restritiva, pois não estipula nada a respeito do conteúdo das regras. Para essa concepção, a justiça substantiva não faz parte do ideal do Estado de Direito (DWORKIN, 2005, p. 7).

Já a concepção “centrada nos direitos” pressupõe que os cidadãos têm direitos e deveres morais entre si e direitos políticos perante o Estado, sendo que tais direitos devem ser incorporados ao direito positivo para que tenham exigibilidade por meio dos tribunais (DWORKIN, 2005). Para essa concepção, não há distinção entre Estado de Direito e justiça substantiva.

No que diz respeito à aplicação do direito, a concepção “centrada no texto legal” defende que os juízes devem descobrir o que “realmente” está no texto jurídico, nunca decidindo com base em seu próprio julgamento político, visto que uma decisão política não seria uma decisão sobre o que está no texto legal, mas o que deveria estar lá. Para a concepção “centrada nos direitos”, embora o texto legal seja relevante, não é a fonte exclusiva com base na qual os juízes decidirão. Dworkin argumenta que, em uma democracia, as pessoas têm o direito *prima facie* de que os tribunais decidam conforme o texto legal, mas isso não quer dizer que em determinados casos, sobretudo nos controversos, não se possam valer de princípios jurídicos que expressem fundamentos políticos. Uma atuação assim pode parecer discricionária à primeira vista, mas os princípios que o juiz empregará em sua decisão devem ser coerentes com os outros princípios do mesmo sistema jurídico:

Um juiz que segue a concepção do Estado de Direito centrada nos direitos tentará, num caso controverso, estruturar algum princípio que, para ele, capta, no nível adequado de abstração, os direitos morais das partes que são pertinentes às questões levantadas pelo caso. Mas ele não pode aplicar tal princípio a menos que este seja compatível com a legislação, no seguinte sentido: o princípio não deve estar em conflito com os outros princípios que devem ser pressupostos para justificar a regra que está aplicando ou com qualquer parte considerável das outras regras [...] A concepção centrada nos direitos supõe que o livro de regras representa as tentativas da comunidade para captar direitos morais e requer que qualquer princípio rejeitado nessas tentativas não tenha nenhum papel na prestação jurisdicional (DWORKIN, 2005, p. 15 e 16)⁴.

Assim, em casos controversos, pela concepção “centrada nos direitos” um juiz decidirá um caso valendo-se de fundamentos políticos que, embora não explícitos no conjunto de regras vigentes, não estariam excluídos, para o juiz que profere a decisão, do repertório legal de sua jurisdição.

A concepção de Estado de Direito “centrada nos direitos” não é incompatível, para Dworkin, com regimes democráticos. Dworkin insiste que não há razões plausíveis para se supor que as decisões legislativas sobre direitos tenham mais probabilidade de serem corretas do que as decisões judiciais. O pensador norte-americano acredita que, pelo fato de os legisladores estarem sujeitos a pressões que não incidem sobre os juízes, não estariam, em termos institucionais, em melhor posição que os juízes para tomarem decisões sobre direitos (DWORKIN, 2005, p. 27). À objeção de que as decisões judiciais com base em fundamentos políticos enfraqueceriam o poder político dos cidadãos, desestabilizando a equidade, Dworkin responde que as minorias ganham em poder político na medida em que os tribunais assumem como sua função a guarda de direitos individuais (DWORKIN, 2005, p. 32). Ademais, para Dworkin, o fator decisivo que caracteriza a democracia é o igual respeito e consideração a todos os cidadãos independentemente da concepção do bem que tenham. Nesse sentido, a deferência a processos decisórios que resultem na vontade da maioria, em tal concepção, resulta menos da soberania popular do que da preocupação com a igualdade moral dos cidadãos. Por isso, tal concepção de democracia não se ressentir de que decisões de instituições não-majoritárias invalidem decisões tomadas pela maioria. Assim, o argumento de Dworkin é direcionado claramente no sentido de que uma comunidade política não é menos democrática porque escolheu adotar mecanismos de controle das

⁴ Sobre a crítica de Dworkin ao positivismo jurídico e a limitação desta corrente para explicar decisões judiciais e discricionariedade ver *Modelo de Regras I* (DWORKIN, 2002).

decisões tomadas por um corpo político majoritário, como um Parlamento (DWORKIN, 2006).

Deste modo, Dworkin defende a concepção de Estado de Direito “centrada nos direitos”, pois, para ele, as relações entre os cidadãos e entre eles e o governo seriam questões de justiça e não meramente de regras:

Essa sociedade faz uma promessa importante a cada indivíduo, e o valor dessa promessa parece valer a pena. Ela encoraja cada indivíduo a supor que suas relações com outros cidadãos e com o seu governo são questões de justiça e os encoraja, assim como a seus concidadãos, a discutir como comunidade o que a justiça exige que sejam essas relações. Promete-lhe um fórum no qual suas reivindicações quanto àquilo a que tem direito serão constante e seriamente consideradas a seu pedido (DWORKIN, 2005, p. 38).

A leitura moral da Constituição tal como até agora descrita, poderia dar a errônea impressão de endossar um ativismo judicial que confere aos juízes o poder de impor suas convicções morais à sociedade a partir de suas decisões. Todavia, segundo Dworkin, a leitura moral da Constituição sofre duas limitações. Em primeiro lugar, a interpretação constitucional tem de partir do que os autores disseram e, em segundo lugar, a interpretação constitucional sob a leitura moral é disciplinada pela exigência de *integridade* constitucional (DWORKIN, 2006, p. 14 e 16).

Dworkin formula uma teoria construtivista da interpretação, comparando-a a um romance escrito em cadeia. Assim como este último deve ser coerente de modo que dê a impressão de ter sido escrito por um único autor, assim também a interpretação do direito como integridade: os juízes devem aplicar o direito de forma coerente como se este tivesse sido criado por um único autor, a saber, a comunidade política (DWORKIN, 2007, p. 271). Daí a importância da história que, embora essencial, não prende o juiz ao passado. Ao contrário, contribui para o juiz identificar o fio condutor que deve ser buscado coerentemente no conjunto de princípios da comunidade. Como afirma Habermas, não é propósito de Dworkin criar uma teoria da justiça, mas do direito que permita a procura de princípios e determinações de objetivos válidos, a partir dos quais seja possível justificar uma ordem jurídica concreta em seus elementos essenciais (HABERMAS, 2003a, p. 263).

Esta tarefa, reconhece Dworkin, é demasiado complexa e, por isso, cria “um juiz imaginário, de capacidade e paciência sobre-humanas, que aceita o direito como integridade” (DWORKIN, 2007, p. 287). Dadas estas características deste juiz, Dworkin

atribuiu-lhe o nome de Hércules. A teoria do juiz Hércules reconcilia as decisões racionalmente reconstruídas do passado com a pretensão à aceitabilidade racional no presente. Hércules deve construir um esquema de princípios que seja coerente tanto vertical quanto horizontalmente, é dizer, seja em relação à hierarquia normativa – da constituição às regras ordinárias – seja em relação aos poderes – interpretação das decisões legislativas e dos precedentes:

Ele [o juiz Hércules] deve construir um esquema de princípios abstratos e concretos que forneça uma justificação coerente a todos os precedentes do direito costumeiro e, na medida em que estes devem ser justificados por princípios, também um esquema que justifique as disposições constitucionais e legislativas (DWORKIN, 2006, p. 182).

Assim, Dworkin confia aos tribunais – na figura do juiz Hércules – a complexa tarefa de dar coerência ao sistema jurídico da comunidade política. Segundo Wayne Morrison, a doutrina de Hércules “requer que o juiz (i) tome decisões que apliquem o direito já existente, porém (ii) o façam de modo que represente o direito como expressão de uma teoria política dotada de coerência interna” (MORRISON, 2006, p. 509).

Portanto, o sistema de justiça exerce um papel significativo nas democracias constitucionais contemporâneas no pensamento de Ronald Dworkin. Os juízes são concebidos como autoridades políticas, eis que o desempenho de suas funções pressupõe o emprego de fundamentos de natureza política. A leitura moral da Constituição, fundada na concepção de democracia constitucional, e o emprego de fundamentos políticos nas decisões judiciais, a partir da compreensão do Estado de Direito com base na concepção “centrada em direitos”, atribuem ao juiz a difícil missão de dar coerência à história institucional da comunidade política e uma responsabilidade imensa ao decidir se os cidadãos têm direitos ou não com base em princípios que expressam diferentes doutrinas políticas.

De outro lado, argumentando pela falta de legitimidade da atuação do sistema de justiça em questões políticas, Jürgen Habermas desenvolve uma compreensão procedimentalista do direito a partir da teoria do discurso. A grande questão que Habermas procura enfrentar é a tensão entre a facticidade e a validade do direito em Estados Democráticos de Direito. Situando o atual desenvolvimento do direito no estágio pós-convencional de desenvolvimento do julgamento moral, Habermas defende que a legitimidade do direito positivo só pode ser alcançada por meio de um processo racional de formação da opinião e da vontade, de sorte que os pressupostos

comunicativos e as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade constituem-se como a única fonte de legitimação do direito.

Habermas explica que, dado o fato do pluralismo moral que caracteriza as sociedades contemporâneas, pretensões transcendentais de validade se afiguram frágeis, de sorte que o *medium* do direito – especialmente o direito positivo – se apresenta como um meio de explicação da associação de pessoas livres e iguais, cuja coesão resulta de ameaça de sanções externas e da suposição de um acordo racionalmente motivado. A questão que fica, entretanto, é: Como assegurar a ordem social a partir de processos de formação de consensos dado o risco do dissenso?

Nesse sentido, Habermas propõe o conceito de *mundo da vida* como forma de integração social. Segundo ele, “os entendimentos explícitos movem-se, de si mesmos, no horizonte de convicções comuns não-problemáticas; ao mesmo tempo, eles se alimentam das fontes daquilo que *sempre foi familiar*” (HABERMAS, 2003a, p. 40). Por isso que, para Habermas, em sociedades arcaicas, caracterizadas pela sacralidade do poder, haveria uma fusão entre facticidade e validade, dado que restrições à comunicação subtrairiam a possibilidade de problematização de temas e prescrições normativas. “Em instituições de sociedades tribais protegidas por tabus”, afirma Habermas, “as expectativas cognitivas e normativas solidificam-se, formando um complexo indiviso de convicções, que se liga a motivos e orientações axiológicas” (HABERMAS, 2003a, p. 42).

A ordem social tal como descrita acima, só seria possível em grupos relativamente pequenos e indiferenciados. Todavia, quanto mais complexa se torna a sociedade, maior será a pluralização das formas de vida, o que dificultaria a convergência de convicções que se encontram na base do mundo da vida. Assim, surge o questionamento de como integrar socialmente os mundos da vida pluralizados e “desencantados”, uma vez que cresce o risco de dissenso nos domínios do agir comunicativo desligado de autoridades sagradas e de instituições fortes? Como afirma o próprio Habermas:

Esta pergunta torna-se angustiante em sociedades pluralistas, nas quais as próprias éticas coletivamente impositivas e as cosmovisões se desintegraram e onde a moral pós-tradicional da consciência, que entrou em seu lugar, não oferece mais uma base capaz de substituir o direito natural, antes fundado na religião ou na metafísica (HABERMAS, 2003b, p. 308).

Para Habermas, duas estratégias seriam possíveis: a circunscrição e a não-circunscrição do agir comunicativo. A circunscrição do agir comunicativo consiste na

fusão entre facticidade e validade, caracterizada por certezas estabilizadoras do comportamento hauridas do pano de fundo do mundo da vida e pela restrição à problematização de temas e prescrições normativas. Nas sociedades complexas, caracterizadas pela pluralização de formas de vida, o agir comunicativo seria não-circunscrito, possibilitando aspectos de validade diferenciados, aumentando, porém, os riscos do dissenso.

Habermas vê a solução de tal dilema na positivação do direito. Em termos de estabilização de expectativas do comportamento, o que as autoridades sagradas eram para as sociedades primitivas, o direito passa a ser nas sociedades complexas, com a diferença de que, no primeiro caso, garantia-se tal funcionamento mediante restrições ao agir comunicativo, ao passo que, no caso do direito, isto se dá por meio da fixação de sanções. Por outro lado, enquanto a autoridade sagrada nas sociedades primitivas se baseava na fusão entre facticidade e validade, para o direito há uma tensão entre facticidade e validade: “a aceitação da ordem jurídica é distinta da aceitabilidade dos argumentos sobre os quais ela apoia a sua pretensão de legitimidade” (HABERMAS, 2003a, p. 59). Assim, a comunicação não-circunscrita permitiria que as normas fossem submetidas a exame pelos cidadãos, pois, como afirma Habermas, “o direito extrai sua força muito mais da aliança que a positividade do direito estabelece com a pretensão à legitimidade” (HABERMAS, 2003a, p. 60).

Nesse sentido, para a teoria do discurso, o direito não consegue o seu sentido normativo pleno *per se* por meio de sua forma, ou de um conteúdo moral dado *a priori*, mas mediante um procedimento que instaura o direito, gerando legitimidade. Por isso, o direito moderno, não assenta a sua legitimidade no direito natural metafísico ou religioso, mas na autonomia da vontade dos indivíduos.

A teoria do discurso afirma que a formação democrática da vontade retira sua força de pressupostos comunicativos e procedimentos, os quais permitem que, durante o processo deliberativo, venham à tona os melhores argumentos. Portanto, tal teoria rompe com uma concepção ética da autonomia do cidadão, que vinha de Kant e Rousseau. Assim, Habermas defende a co-originalidade da autonomia privada e da autonomia pública, que seria assegurada pelo sistema de direitos por meio de condições institucionalizadas juridicamente para a formação discursiva da opinião e da vontade.

Essas condições propiciadas pelo sistema de direitos, as quais permitiriam o nexo interno entre direitos humanos e soberania popular, seriam os direitos fundamentais, que, para Habermas, são os seguintes:

(1) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação*.

(2) Direitos fundamentais que resultam da configuração politicamente autônoma do *status de um membro* numa associação voluntária de parceiros do direito;

(3) Direitos fundamentais que resultam imediatamente da *possibilidade de postulação judicial* de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual;

(4) Direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* e através dos quais eles criam direito legítimo.

(5) Direitos fundamentais a condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente, na medida em que isso for necessário para um aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos elencados de (1) a (4) (HABERMAS, 2003a, p. 159 e 160).

Nesse contexto, é interessante notar que Habermas não defende a primazia da autonomia privada sobre a pública, nem vice-versa – como fazem liberais e republicanos, respectivamente. Ao contrário Habermas entende que uma pressupõe a outra, sendo ambas co-originárias:

Estes [os cidadãos], por seu turno, só podem perceber, de maneira adequada, sua autonomia pública, garantida através de direitos de participação democráticos, na medida em que sua autonomia privada for assegurada. Uma autonomia privada assegurada serve como ‘garantia para a emergência’ da autonomia pública, do mesmo modo que uma percepção adequada da autonomia pública serve como ‘garantia para a emergência’ da privada (HABERMAS, 2003b, p. 146).

É por isso que a noção de Estado de Direito se torna significativa para Habermas. Para ele, a ideia de Estado de Direito não exige apenas que as decisões políticas sejam revestidas de forma jurídica, mas que também sejam legitimadas *pelo* direito corretamente criado: “Não é a forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação com o direito *legitimamente estatuído*” (HABERMAS, 2003a, p. 172), o qual só detém tal condição, no nível pós-tradicional de justificação, quando precedido por procedimentos que permitam a formação discursiva da opinião e da vontade.

O poder e o direito cumprem, para Habermas, funções próprias, mas ambos se pressupõem, cumprindo, também, funções recíprocas. Em sua função própria o poder se

dirige à realização de fins coletivos e em sua função recíproca ele serve para a “institucionalização política do direito”⁵ (HABERMAS, 2003a, p. 182). Por outro lado, o direito realiza sua função própria ao garantir a estabilização de expectativas de comportamentos, mas também cumpre uma função recíproca ao fornecer os meios de organização da dominação política – como normas que fixam competências e que dispõem sobre procedimentos para elaboração de leis e programas políticos, visto que o direito não se resumiria a normas sobre comportamentos.

Nesse sentido, o conceito de autonomia política, no estágio pós-convencional de desenvolvimento do julgamento moral, exige que o poder político esteja vinculado ao poder comunicativo. Baseado em Hannah Arendt, que faz a distinção entre força e poder, Habermas afirma que o poder comunicativo só pode formar-se em esferas públicas onde haja um livre fluxo de temas e onde exista a possibilidade de problematizações. Nesse sentido, o poder político nada mais seria do que “uma *força* autorizadora que se manifesta na criação do direito legítimo e na fundação de instituições” (HABERMAS, 2003a, p. 187). Ademais, o poder político necessita se alimentar constantemente do poder comunicativo para ser um poder legítimo. Por essa razão, Habermas afirma que o poder comunicativo não coincide com o poder político, o qual pode ser compreendido também como o emprego do poder administrativo e como a concorrência pelo acesso ao sistema político. Portanto, o direito deve se tornar o *medium* por meio do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo (HABERMAS, 2003a, p. 190).

Nesse contexto, o Estado de Direito é importante porque institucionaliza juridicamente a formação da opinião e da vontade, permitindo o cruzamento da *normatização discursiva do direito* com a *formação comunicativa do poder*: “a ideia do Estado de Direito exige uma organização do poder público que obriga o poder político, constituído conforme o direito, a se legitimar, por seu turno, pelo direito legitimamente instituído” (HABERMAS, 2003a, p. 212). Assim, o direito legítimo, que é resultado da formação democrática da opinião e da vontade, é condicionante da legitimidade do poder político na medida em que este é formado observando-se os procedimentos que

⁵ “Sob esse ponto de vista, as normas jurídicas têm que assumir a figura de determinações compreensíveis, precisas e não-contraditórias, geralmente formuladas por escrito; elas têm que ser públicas, conhecidas por todos os destinatários; elas não podem pretender validade retroativa; e elas têm que ligar os respectivos fatos a consequências jurídicas e regulá-los em geral de tal modo que possam ser aplicados da mesma maneira a todas as pessoas e a todos os casos semelhantes” (HABERMAS, 2003a, p. 183).

regulam o poder comunicativo⁶. Como o direito legítimo, no estágio pós-convencional de desenvolvimento do julgamento moral, só pode ser produzido mediante procedimentos juridicamente institucionalizados que permitam a livre circulação de temas e a formação pública da opinião e da vontade, a sociedade civil e a esfera pública seriam fundamentais para tanto. Habermas afirma que a sociedade civil é composta, por exemplo, por movimentos sociais, organizações e associações, as quais captariam os problemas das esferas privadas, os condensariam e, em seguida, os transmitiriam à esfera pública. Esta, por sua vez, é definida por Habermas como uma rede que organiza os fluxos comunicacionais, agrupando-os em temas específicos⁷. É por isso que Habermas defende que o Judiciário pode assumir posições *ativistas* em situações nas quais está em pauta a proteção dos “círculos informais da comunicação política”, pois eles são o nascedouro do poder comunicativo e, por conseguinte, do direito legítimo. O mérito de tal compreensão da sociedade e da esfera pública, segundo o próprio Habermas, é o de que “o fardo das expectativas normativas se desloque do nível das qualidades, competências e espaços de ação de *atores*, para o nível das *formas de comunicação*, no qual se desenrola o jogo da formação informal e não institucionalizada da opinião e da vontade” (HABERMAS, 2003b, p. 146).

O sistema de direitos e os princípios do Estado de Direito, para Habermas, se manifestam de formas distintas em diferentes ordens jurídicas concretas e são também realizados dependendo dos paradigmas jurídicos, os quais lançam mão de um modelo de sociedade (HABERMAS, 2003a, p. 241). Os paradigmas jurídicos mais bem sucedidos, segundo Habermas, foram o formal burguês e o direito materializado do Estado Social. Todavia, Habermas propõe um terceiro paradigma – o procedimentalista do direito –, o qual seria mais compatível com os sistemas jurídicos existentes nas sociedades democráticas de massa dos Estados sociais em fins do século XX.

A tensão entre facticidade e validade do direito se manifesta, na jurisdição, como tensão entre o princípio da segurança jurídica e a pretensão de tomar decisões corretas. Por um lado, o direito deve assegurar a implementação de expectativas de

⁶ Os princípios do Estado de Direito, segundo Habermas, são: (1) Princípio da soberania popular; (2) Princípio da ampla garantia legal do indivíduo, proporcionada através de uma justiça independente; (3) Princípios da legalidade da administração e do controle judicial e parlamentar da administração; (4) Princípio da separação entre Estado e sociedade, que visa impedir que o poder social se transforme em poder administrativo sem passar, antes, pelo filtro da formação comunicativa do poder (HABERMAS, 2003a, p. 212 e 213).

⁷ “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 2003b, p. 92).

comportamentos por meio de decisões tomadas consistentemente no quadro da ordem jurídica estabelecida, isto é, decisões coerentes com as decisões tanto do legislador quanto as decorrentes de precedentes judiciais. Por outro lado, a legitimidade das decisões – é dizer, a exigência de correção – exige que sejam fundamentadas racionalmente e aceitas como decisões racionais pelos membros do direito, razão pela qual não podem se limitar a reproduzir as decisões legislativas ou jurisprudenciais do passado sem levar em conta o “horizonte de um futuro presente” (HABERMAS, 2003a, p. 246).

Habermas atribui à teoria dos direitos elaborada por Dworkin a tentativa de corrigir as distorções da hermenêutica, do realismo e do positivismo jurídico, partindo de uma visão deontológica da prática judicial, voltada tanto para a segurança jurídica quanto para a aceitabilidade racional. Em oposição ao realismo, Dworkin defende a necessidade de decisões ligadas a normas; em oposição ao positivismo, defende a necessidade de decisões corretas e, contra a hermenêutica, defende que o juiz não está “preso” à história institucional do direito, podendo realizar um exame crítico em busca de uma interpretação construtiva (HABERMAS, 2003a, p. 252).

A teoria do direito de Dworkin, ancorada na interpretação construtivista, teria captado o nível de fundamentação pós-tradicional, segundo Habermas, pois mesmo se emancipando de fundamentações meta-sociais de caráter religioso ou metafísico, o direito não teria se tornado contingente, nem submisso às oscilações do poder político (HABERMAS, 2003a, p. 259).

Contudo, o problema da teoria de Dworkin, para Habermas, reside na figura mítica de Hércules, o juiz que deve descobrir a série coerente de princípios capazes de justificar a história institucional de um determinado sistema de direitos. O juiz Hércules pressupõe um juiz virtuoso, altamente qualificado e capacitado para garantir a integridade da história institucional da comunidade jurídica. É precisamente no caráter monológico de Hércules, segundo Habermas, que reside a fragilidade da teoria de Dworkin de interpretação construtivista do direito, pois o reconhecimento da história institucional residiria exatamente no agir comunicativo, isto é, na prática da argumentação e não em um juiz virtuoso e altamente qualificado. Segundo Habermas,

A pré-compreensão paradigmática do direito em geral só pode colocar limites à indeterminação do processo de decisão iniciado teoricamente e garantir uma medida suficiente de segurança jurídica, se for compartilhada intersubjetivamente por *todos* os parceiros do direito e se expressar uma autocompreensão constitutiva para a identidade da

comunidade jurídica [...] O juiz singular tem que conceber sua interpretação construtiva como um empreendimento comum, sustentado pela comunicação pública dos cidadãos (HABERMAS, 2003a, p. 278).

Discutindo acerca da jurisdição constitucional, Habermas observa a mudança que ocorre no paradigma liberal do direito com o desenvolvimento da ordem jurídica materializada do Estado Social. No modelo liberal, a prática da decisão judicial é tomada com base nas decisões do legislativo feitas no passado, voltadas para a prevenção de abusos contra a liberdade econômica por parte do poder político. Com o desenvolvimento do Estado Social, a inclusão de objetivos políticos e a fundamentação em princípios, “a argumentação jurídica se abre em relação argumentos morais de princípio e a argumentos políticos visando à determinação de fins” (HABERMAS, 2003a, p. 306). Habermas vê nesse paradigma uma ampliação dos espaços de decisão judicial e um risco para a autonomia dos cidadãos.

Em seguida, Habermas analisa a construção da jurisprudência de valores desenvolvida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão. Segundo o entendimento daquele Tribunal, a Constituição alemã representa uma ordem concreta de valores que deveriam ser concretizados ao máximo possível, segundo as ideias de Robert Alexy acerca do *mandado de otimização*. Para Habermas, a jurisprudência de valores implica em um tipo de concretização de normas que coloca a jurisprudência constitucional no estado de uma legislação concorrente, visto que a prática da decisão perderia seu caráter deontológico e assumiria feições teleológicas⁸, tornando o tribunal uma instituição autoritária. Com efeito,

Ao deixar-se conduzir pela ideia da realização de valores materiais, dados preliminarmente no direito constitucional, o tribunal constitucional transforma-se numa instância autoritária. No caso de uma colisão, *todas* as razões podem assumir o caráter de argumentos de colocação de objetivos, o que faz ruir a viga mestra introduzida no discurso jurídico pela compreensão deontológica de normas e princípios do direito (HABERMAS, 2003a, p. 321).

Para Habermas, a constituição, em Estados Democráticos de Direito, não pode impor, *a priori*, uma determinada forma de vida para a sociedade. Deve, isto sim, “determinar procedimentos políticos segundo os quais os cidadãos, assumindo seu direito de autodeterminação, podem perseguir cooperativamente o projeto de produzir

⁸ Isto porque Habermas faz a distinção entre princípios e valores: “princípios ou normas mais elevadas, em cuja luz outras normas podem ser justificadas, possuem um sentido deontológico, ao passo que os valores têm um sentido teleológico” (HABERMAS, 2003a, p. 316).

condições justas de vida” (HABERMAS, 2003a, p. 326), posto que somente as condições processuais de criação das leis asseguram legitimidade do direito. Assim, na lógica da separação dos poderes, o tribunal constitucional deve proteger o sistema de direitos que possibilita a autonomia privada e pública dos cidadãos. Nesse sentido, o tribunal constitucional deveria usar a sua competência para proteger a política deliberativa, a qual se realiza não somente nos fóruns institucionalizados – como o parlamento – mas também nos “círculos informais da comunicação política”.

Assim, Habermas defende que é necessário que os sujeitos do direito tenham esclarecido antes, em discussões públicas, os pontos de vista relevantes para o tratamento igual ou não-igual de casos típicos e tenham mobilizado o poder comunicativo para a consideração de suas necessidades interpretadas de modo novo. Deste modo, a compreensão procedimentalista habermasiana do direito tenta mostrar que os pressupostos comunicativos e as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade são a única fonte de legitimação jurídica.

A par da discussão teórico-normativa sobre a legitimidade da atuação do sistema judicial em questões políticas, muitos estudos empíricos sobre o fenômeno têm sido desenvolvidos ao redor do mundo. Nestes estudos são abordadas questões relacionadas ao objeto, natureza e causas do que se convencionou chamar de “judicialização da política”. Este termo tem servido como um “conceito guarda-chuva”, que abrange principalmente três processos inter-relacionados, segundo Ran Hirschl: a lógica do direito e das regras jurídicas aplicada na esfera política, a atuação do sistema de justiça na determinação de políticas públicas e a decisão, pelo sistema de justiça, de questões políticas abrangentes (*judicialization of mega-politics*) (HIRSCHL, 2008).

A primeira abordagem enfatiza a disseminação das normas e procedimentos que seguem a lógica do direito em quase todos os fóruns de tomada de decisão em Estados de Direito. Ampla defesa, contraditório, recorribilidade de decisões, entre outros princípios típicos de processos judiciais, passam a integrar processos de tomada de decisão de instituições políticas. Questões que antes eram negociadas de maneira informal passam a ser submetidas a regras e procedimentos legais, regulamentares ou regimentais, com possibilidade, inclusive, de serem questionadas posteriormente nos tribunais. Relacionado com tal fenômeno, está a prática, chamada pelos estudiosos de “efeito de antecipação”, de parlamentares, em suas deliberações, preocuparem-se com o

conteúdo e a linguagem empregada nos textos de lei, tendo em mente precedentes e decisões tomadas pelo sistema de justiça em sede de controle de constitucionalidade⁹.

A segunda abordagem revela a atuação do sistema de justiça na determinação de políticas públicas. Como dissemos anteriormente, esse sistema, como um todo, passa a ter um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas, podendo-se considerar alguns de seus agentes como atores políticos, dotados de recursos de poder, capazes de imporem suas decisões e alterarem o curso de determinadas decisões tomadas por outras instituições. Observou-se que essa abordagem possui duas dimensões: uma negativa e outra positiva.

Da forma negativa, o sistema de justiça atuaria como um ator com poder de veto¹⁰ (*veto player*), na terminologia empregada por George Tsebelis (2009). Lastreado em pesquisas que apontam a convergência dos dois principais sistemas jurídicos do Ocidente – o *common law* e o *civil law* – Tsebelis argumenta que os fatores preponderantes para a “independência” e a “relevância” do Judiciário são a existência ou não de uma jurisdição constitucional – isto é, o poder de revisão judicial – e a dificuldade dos sistemas políticos de sobrestar uma interpretação legal ou constitucional (TSEBELIS, 2009, p. 316). Para Tsebelis, não se pode olvidar a importância do Judiciário na análise institucional, principalmente se ele detiver a prerrogativa de interpretar a Constituição e basear suas decisões em tal interpretação, uma vez que, na maioria dos casos, não pode ser sobrestado pelo sistema político¹¹. Assim, decisões políticas que passam pelo Executivo e pelo Legislativo chegam ao sistema de justiça – na maioria das vezes pela oposição derrotada naquelas arenas – que pode atuar como ator com poder de veto, derrubando a política pública votada pelo sistema político. A disseminação, pelo mundo, do poder judicial de revisar a constitucionalidade de leis e atos normativos transferiu parcelas significativas de poder ao sistema de justiça, permitindo-lhe interferir nos processos decisórios sobre políticas públicas quando provocado para tanto. Como afirma C. Neal Tate:

Se a oposição pode redefinir uma disputa “legislativa” como uma que envolva um “direito”, ela pode transpô-la de um fórum no qual a regra da maioria é aceita para um no qual minorias podem opor direitos

⁹ Nesse sentido, consultar: ESPINOSA in SIEDER, SCHJOLDEN & ANGELL, 2005 e STONE in TATE & VALLINDER, 1995.

¹⁰ “Para mudar decisões programáticas – ou para mudar o *status quo* (legislativo) – um certo número de atores individuais ou coletivos deve concordar com a mudança proposta. Chamo esses atores de *veto players*: atores com poder de veto” (TSEBELIS, 2009, p. 16-17).

¹¹ Ver, no mesmo sentido, SIEDER, SCHJOLDEN & ANGELL, 2005, p. 3.

contra maiorias por instituições não-majoritárias como as Cortes (TATE, in TATE & VALLINDER, 1995, p. 31).

Para outros autores, porém, o Judiciário não é somente um ator com poder de veto como também um ator instituinte (STONE, in TATE & VALLINDER, 1995, p. 225). Com efeito, afirma-se que “é estranha ao mundo contemporâneo a redução do direito e de suas instituições a meras funções de controle social e a naturais obstáculos à mudança dos padrões estabelecidos na organização da sociedade” (VIANNA *et al*, 1999, p. 15). Essa segunda dimensão de atuação do sistema de justiça na implementação de políticas públicas revela que esse sistema passou a ditar ao Executivo e ao Legislativo quais políticas públicas devem ser implementadas.

Mauro Cappelletti (1999) e Boaventura de Sousa Santos (2007) relacionam tal dimensão de atuação do sistema de justiça com o desmantelamento do Estado-Providência ou intervencionista em países do continente europeu, mas principalmente em países periféricos¹². Cappelletti afirma que o recente protagonismo assumido pelos tribunais está associado com a legislação sobre direitos sociais, uma vez que esta é caracteristicamente prospectiva, no sentido de que, além de descrever condutas permitidas ou proibidas, prescreve também – e principalmente – programas sociais, princípios e objetivos que devem ser atendidos pelo Estado ao longo do tempo, como saúde, moradia, educação, lazer etc. Assim, a incapacidade do Poder Público de fazer face às demandas sociais teria feito com que os cidadãos reivindicassem no sistema de justiça os direitos prestacionais que a legislação assegurou:

As pessoas que têm consciência dos seus direitos, ao verem colocadas em causa as políticas sociais ou de desenvolvimento do Estado, recorrem aos tribunais para as protegerem ou exigirem a sua efetiva execução. [...] Temos, assim, o sistema judicial a substituir-se ao sistema da administração pública, que deveria ter realizado espontaneamente essa prestação social. [...] Esse movimento leva a que se criem expectativas positivas elevadas a respeito do sistema judiciário, esperando-se que resolva os problemas que o sistema político não consegue resolver (SANTOS, 2007, p. 19 e 21).

A atuação do sistema de justiça nas duas últimas décadas é uma demonstração das afirmações de Boaventura de Sousa Santos e Mauro Cappelletti. Em contraste com a noção tradicional de que os tribunais na América Latina historicamente aplicam e interpretam as normas jurídicas de maneira formal, Sieder, Schjolden e Angell afirmam que, atualmente, “as cortes na América Latina estão crescentemente *fazendo* a lei e os

¹² Ver, também, RAMOS, 2010, pp. 268-274.

cidadãos recorrem cada vez mais às cortes para resolver questões que antes estavam reservadas à esfera política” (SIEDER, SCHJOLDEN & ANGELL, 2005, p. 7). A atuação do sistema de justiça na concretização de direitos sociais tem sido realizada com frequência nos países latino-americanos, com destaque para Costa Rica, Argentina, Colômbia e Brasil. O sistema de justiça nesses países tem determinado a construção de creches, o fornecimento de medicamentos ou a ampliação do atendimento dos sistemas públicos de saúde, a implantação de projetos de moradia, entre outros. Assim, a segunda abordagem à judicialização da política enfatiza o papel do sistema de justiça seja como ator com poder de veto, seja como agente instituinte.

A última abordagem a respeito da judicialização da política diz respeito a questões políticas abrangentes (*judicialization of mega-politics*). Uma das subcategorias desta modalidade é o controle judicial sobre prerrogativas do Executivo e do Legislativo em questões como política internacional, segurança nacional e política macroeconômica. Pouco tempo após a promulgação da *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, a Suprema Corte Canadense rejeitou a doutrina da “questão política” ao julgar o caso *Operation Dismantle* (1985) em que foi questionada a constitucionalidade da realização de testes de equipamentos bélicos norte-americanos em solo canadense. Nesse caso, a Corte canadense considerou que qualquer que seja a alegação de violação à Constituição que tenha sido causada pelo Executivo ou Legislativo, a questão deve ser resolvida pela Suprema Corte, a despeito do caráter político da controvérsia (HIRSCHL, 2008).

Da Colômbia colhe-se um exemplo eloquente sobre a interferência do sistema de justiça nas chamadas “questões políticas”. Embora esse país nunca tenha passado pela experiência de uma ditadura militar, tem enfrentado, todavia, muitas dificuldades para consolidar um regime democrático, pois, durante muito tempo, governos distintos decretavam estado de sítio e regimes de exceção: de 1949 a 1991, trinta e cinco dos quarenta e nove anos que se passaram nesse período, transcorreram sob estado de sítio (YEPES, 2007).

Antes de 1991, a Corte Suprema de Justiça – que tinha poderes de controle de constitucionalidade – não exercia o controle material sobre as declarações de emergência feitas pelo Presidente por considerá-las um ato político, ficando tais declarações sujeitas ao controle do Congresso somente. A partir de sua criação, a Corte Constitucional passou a exercer o controle material sobre tais atos, de sorte que de doze declarações desse tipo, feitas entre 1992 e 2002, a Corte validou totalmente cinco, anulou totalmente três e validou parcialmente quatro. O controle da Corte

Constitucional sobre as declarações desse gênero teve um grande impacto político: o tempo vivido pelos colombianos em estados de exceção caiu de 80% na década de 1980 para menos de 20% a partir da introdução desse controle judiciário, na década de 1990 (YEPES, 2007).

Outra forma de controle judicial sobre as prerrogativas dos outros poderes diz respeito a políticas macroeconômicas. Em 1995, o Governo da Hungria decretou a implementação de pacotes de austeridade econômica consistentes em cortes de gastos em benefícios sociais, pensões, educação e saúde. A Corte Constitucional da Hungria considerou inconstitucionais 26 medidas adotadas pelo Governo, por entender que os contribuintes tinham interesses jurídicos protegidos por direitos adquiridos (SAJÓ *in* GARGARELLA, DOMINGO & ROUX, 2006). Semelhantemente, a Corte Suprema da Argentina decidiu, em 2004, sobre o plano de convergência da economia argentina para pesos e o correspondente congelamento de depósitos em dólares. A Suprema Corte da Colômbia também tem exercido papel significativo na condução da economia colombiana. Aquela Corte já julgou inconstitucional leis que aumentaram alíquotas de produtos considerados básicos, determinou o aumento salarial de trabalhadores no nível da inflação, estendeu certos benefícios sociais a parcelas específicas da população e vedou a diminuição de direitos trabalhistas. Todas essas decisões tiveram significativas repercussões econômicas.

O exemplo mais contundente da atuação da Corte Constitucional colombiana, nesse sentido, refere-se à sua intervenção na crise dos devedores hipotecários, em 1998 e 1999. Com a recessão econômica, em 1997, milhares de pessoas correram o risco de perder suas moradias por terem assumido hipotecas para pagar a casa própria. Diante de tal situação, organizaram-se e formularam petições ao Congresso solicitando modificações no sistema financeiro a fim de aliviarem as dívidas. Devido à baixa receptividade, ajuizaram ações perante a Corte Constitucional a fim de que algumas normas do sistema financeiro fossem declaradas inconstitucionais. Além de decidir favoravelmente aos devedores hipotecários em muitos casos, a Corte ainda determinou nova regulamentação legal sobre o financiamento da habitação. Embora setores do governo e empresários do mercado imobiliário tenham protestado contra as decisões da Corte, o Congresso acabou aprovando, no final de 1999, uma lei que concedeu alívio aos devedores hipotecários e estabeleceu novas regras de financiamento para a aquisição de imóveis (YEPES, *in* GARGARELLA, DOMINGO & ROUX, 2006).

A segunda subcategoria de intenso envolvimento do sistema de justiça em questões políticas abrangentes reside na mudança de regimes políticos. A África do Sul forneceu um valioso exemplo: Devido à intensa divergência ocorrida durante a Convenção para uma África do Sul Democrática (*Convention for a Democratic South Africa*), os partidos resolveram adotar uma constituição provisória, que vigorou até 1996, quando foi promulgada a constituição definitiva. Ocorre que esta constituição deveria passar por um processo de certificação, que seria realizado pela Suprema Corte, a qual, pela primeira vez na história do constitucionalismo contemporâneo, rejeitou o texto inicialmente aprovado pela Assembleia Constituinte. Também na década de 90 do século XX, a Corte de Apelação da República Fiji restaurou a constituição do regime anterior e com ela o sistema democrático de governo. Na mesma década, a Suprema Corte do Paquistão teve grande envolvimento e desempenhou papel importante nas cinco mudanças de regime ocorridas naquele país (HIRSCHL, 2008).

A terceira subcategoria de intenso envolvimento do sistema de justiça em questões políticas abrangentes está relacionada com o controle dos processos eleitorais de sistemas de governo democráticos. Os tribunais são frequentemente acionados para decidir questões pertinentes ao financiamento de partidos e campanhas, propagandas eleitorais, cassação de mandatos ou desqualificação de candidatos, entre outros. Em países como Bangladesh, Bélgica, Índia, Turquia, Israel, Espanha e Tailândia tribunais baniram a participação de partidos populares em eleições nacionais. Questões relativas à duração do mandato também foram objeto de julgamento pelas cortes de países como Colômbia, Uganda e Rússia e os resultados de eleições dependeram da participação determinante do sistema de justiça em países como Estados Unidos (2000), Taiwan (2004), Geórgia (2004), Porto Rico (2004), Ucrânia (2005), Congo (2006), Itália (2006) e México (2006).

Ran Hirschl também destaca outra modalidade de judicialização de questões políticas abrangentes. Trata-se do que Hirschl chama de “justiça restaurativa” (*restorative justice*), isto é julgamentos sobre questões pertinentes ao passado do país, tais como o regime comunista nos países ex-comunistas¹³, o *status* de populações indígenas e as ditaduras ocorridas nas novas democracias da América Latina. O maior exemplo é a instalação de Comissões de Verdade em dezenas de países como Argentina, Canadá,

¹³ Um exemplo paradigmático foi a decisão da Corte Constitucional da República Tcheca, em 1993, que declarou legítima uma lei que considerava todo o período do regime comunista da antiga Tchecoslováquia como ilícito.

Colômbia, Chile, El Salvador, Guatemala, Libéria, Marrocos, Panamá, África do Sul e Coréia do Sul. Semelhantemente, tem-se observado a atuação de organismos internacionais de natureza judiciária ou quase-judiciária, como o Tribunal Penal Internacional, que julgou crimes contra a humanidade praticados na antiga Iugoslávia e Ruanda, em 1993 e 1995, respectivamente.

A quinta e última modalidade de judicialização de questões políticas abrangentes mencionada por Hirschl refere-se à existência desacordos morais, que ocorrem com mais frequência em países com profundas clivagens sociais, como diferenças étnicas, linguísticas ou religiosas. Tais desacordos passaram, com mais frequência, a serem debatidos a partir das normas e da lógica do direito perante o sistema de justiça. Nesse sentido, Hirschl menciona a questão enfrentada pela Corte Constitucional da Turquia relativamente à laicidade do Estado, o exame pela Suprema Corte da Índia pertinente à aplicabilidade de leis hindus e muçulmanas, a atuação das Cortes na Nigéria, no Paquistão, na Malásia e no Egito em relação à aplicabilidade da *Shari'a*, além do enfrentamento pela Suprema Corte de Israel a respeito da declaração contida na constituição daquele país de que Israel é um “Estado Judeu e Democrático”, bem como a questão levada à Suprema Corte do Canadá em relação à federação canadense e o status político de Québec. Hirschl afirma que “embora essas questões políticas fundacionais tenham certos aspectos constitucionais, elas não são puramente, nem mesmo primariamente, dilemas legais ou jurídicos” (HIRSCHL, 2008, p. 129). Daí a pertinência da observação de Tocqueville mencionada no início desta seção, no sentido de que quase não há questão política que, mais cedo ou mais tarde, se torne uma questão judiciária.

Feitas essas considerações, cumpre-nos, agora, tecer breves comentários relativamente à judicialização da política no Brasil. Como afirma Cássio Casagrande, “muitas das questões prementes para a fruição plena da cidadania em nosso país têm sido levadas ao debate público preponderantemente perante o Poder Judiciário” (CASAGRANDE, 2008, p. 15). Estudiosos do fenômeno no Brasil constatam que, atualmente, o sistema de justiça brasileiro desempenha um papel estratégico, nunca antes observado, no cenário político-institucional. Com efeito, é um dado de fato que, após a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de justiça brasileiro não só adquiriu nova configuração institucional, como também passou a decidir sobre políticas sociais, questões ligadas ao funcionamento do sistema político-partidário e questões nas quais existe desacordo moral razoável, entre outras.

Segundo Casagrande, a judicialização da política no Brasil está relacionada com quatro fatores: a consagração de um rol amplo de direitos pela Constituição Federal de 1988; a ampliação do sistema de controle de constitucionalidade, especialmente no tocante à legitimação; a independência do poder judiciário e de outras instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público; ampliação do acesso à justiça, seja por meio de novos mecanismos processuais (como a Ação Civil Pública), seja pela criação, reconfiguração ou fortalecimento de instituições, como a Defensoria Pública, o Ministério Público e os Juizados Especiais (CASAGRANDE, 2008, p. 46).

A Constituição Federal de 1988 foi alcunhada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã” em função do amplo rol de direitos e garantias fundamentais de cidadania, individuais e coletivos, consagrados em seu texto, os quais expressam as aspirações de um novo projeto de comunidade, de Estado e de ordenamento jurídico (SILVA, 2005, p. 4). Tendo por fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, dentre outros, a Constituição Federal atribuiu ao Estado brasileiro os objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além do rol não-exaustivo de direitos fundamentais e a previsão de dispositivos relativos à organização do Estado e dos poderes, a Constituição Federal também contém títulos específicos relativos à ordem econômica, financeira e social, com disposições acerca da política urbana, agrícola e fundiária, reforma agrária, seguridade social, meio ambiente, educação, saúde, família, índios entre outros¹⁴. Nesse sentido, Marcus André Melo comenta que, como as demais constituições latino-americanas, que regulam a vida social e econômica do país:

A Constituição brasileira é exemplo de constituição de terceira geração, que incorpora extensos direitos sociais e dispositivos sobre o papel do Estado na economia. Essa hiperconstitucionalização da política pública reflete a sobrecarga da agenda do novo regime democrático e a insatisfação com os padrões observados na formulação de políticas nos governos anteriores (MELO *in* MELO & SAEZ, 2007, p. 240).

Nesse sentido, por prever uma série de programas, tarefas e fins em diversos aspectos da vida econômica e social, tem-se atribuído à Constituição brasileira forte – não

¹⁴ Atribui-se a extensão e detalhamento do texto constitucional vigente ao fato de ter havido, no contexto de sua produção, grande mobilização de diferentes segmentos da sociedade no sentido de verem os seus interesses protegidos na nova ordem constitucional.

exclusivo – caráter promocional ou programático, no sentido de que parte das normas constitucionais, para sua concretização, depende de atuação do Poder Público:

De todas as Constituições que tivemos, a de 1988 é, certamente, a mais programática. Não há quase texto prescritivo, mandamento constitucional que não se veja acompanhado de normas programáticas, de ordens ao legislador ordinário para uma efetiva regulação concretizadora. Num certo sentido pode-se dizer que a Constituição de 1988, até mesmo como texto, ainda está por se fazer (FERRAZ JÚNIOR, 1989, p. 58).

Por conta disso, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tem ganhado força no pensamento jurídico brasileiro – e também na prática jurídica, como veremos mais abaixo – uma corrente que defende que a previsão constitucional de políticas públicas e programas a serem realizados não é apenas uma obrigação moral do legislador ou do gestor público, mas uma obrigação jurídica, dotada de força vinculante: “o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer” (FRISCHEISEN, 2000, p. 59). Essa corrente fundamenta-se na doutrina alemã da força normativa da constituição¹⁵ e defende que a efetivação da constituição é, ela mesma, um direito fundamental¹⁶ e, como tal, entende que a omissão do Estado na concretização dos objetivos e políticas públicas traçados pela Constituição é passível de sujeição ao controle judicial:

Há o risco de acastelarem-se nos órgãos deliberativos e executivos pessoas descomprometidas e até adversárias das conquistas e avanços estabelecidos pela Constituição. Somados a isso a preguiça, o atraso cultural, a falta de compromisso com os ideais democráticos, muitas normas constitucionais destituídas de eficácia automática ou imediata – e que por isso precisam de um ato complementar – não serão exequíveis (VELOSO, 2003, p. 247).

Esse compromisso de efetivação das normas constitucionais transpôs as fronteiras da discussão acadêmica e passou a ser incorporado por atores do sistema judicial brasileiro. Juízes, membros do Ministério Público, Defensores Públicos, advogados de entidades de classe e de entidades associativas, dentre outros, passaram a demandar das autoridades públicas as promessas inscritas na Constituição pela via judicial. Isso se

¹⁵ “A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia” (HESSE, 1991, p. 19).

¹⁶ Nesse sentido CUNHA JÚNIOR, 2008.

nota claramente em trecho do voto do Ministro Celso de Mello ao apreciar recurso em ação na qual o Ministério Público do Estado de São Paulo questionava a omissão do Município de Santo André em assegurar o direito à educação infantil:

O Supremo Tribunal Federal não pode demitir-se do encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais [...] É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao Poder Público, (RE-AgR 410715/SP; Min. Rel. Celso de Mello; DJ. 03/02/2006).

No julgamento de outra ação o Ministro Celso de Mello afirmou que:

A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos (ADI 1.484/DF; Rel. Min. Celso de Mello; DJ 28/08/2000).

Rogério Bastos Arantes, em pesquisa intitulada “O Ministério Público e a Justiça no Brasil” (ARANTES, 1999), constatou que os membros do Ministério Público entendem que é dever da instituição da qual fazem parte exigir do Poder Público, quando este se omite, a implementação das políticas públicas previstas na Constituição. A pesquisa, realizada em modo de *survey*, entrevistou cerca de 20% de promotores e procuradores de justiça do Ministério Público estadual em Goiás, Sergipe, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, além de 51 integrantes do Ministério Público Federal distribuídos, proporcionalmente, por estes mesmos Estados. No total, foram realizadas 763 entrevistas. Segundo Arantes, 87% dos entrevistados concordaram com a seguinte afirmação: “cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da administração pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa”.

Assim, o Ministério Público tem atuado em áreas como defesa do consumidor, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, controle da administração pública e em serviços de relevância pública envolvendo direitos sociais básicos. “Hoje, crianças de rua, usuários de transportes públicos, consumidores, contribuintes, usuários de serviços

públicos de saúde e educação, para citar alguns exemplos, têm sido amparados por ações coletivas promovidas pelo Ministério Público” (ARANTES, 1999, p. 93).

Deste modo, a previsão abrangente de direitos fundamentais, individuais e coletivos, e o teor programático de muitas disposições constitucionais são considerados como o principal fator de expansão da atuação do sistema de justiça brasileiro em questões políticas.

O segundo fator que impulsionou a judicialização da política no Brasil foi a ampliação do rol de legitimados para provocar o controle concentrado de constitucionalidade. Segundo Cássio Casagrande, com o declínio de regimes ditatoriais em alguns países latino-americanos, a estabilidade política foi vinculada a esquemas jurídicos de solução de crises institucionais, de sorte que “o Judiciário passou a ser o fiador do pacto político democrático então inaugurado” (CASAGRANDE, 2008, p. 41). Na Constituição anterior, apenas o Procurador-Geral da República tinha legitimidade para formular representação por inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Com a promulgação da Constituição de 1988, o rol de legitimados passou a abranger o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa de uma Assembleia Legislativa, Governador de Estado, o Procurador-Geral da República e atores da sociedade civil, como o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional¹⁷. Para Gilmar Ferreira Mendes,

Esse fato [a ampliação da legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade] fortalece a impressão de que, com a introdução desse sistema de controle abstrato de normas, com ampla legitimação e, particularmente, a outorga do direito de propositura a diferentes órgãos da sociedade, pretendeu o constituinte reforçar o controle abstrato de normas no ordenamento jurídico brasileiro como peculiar instrumento *de correção* do sistema geral incidente [...]
(MENDES, 2006, p. 20).

Cumprido ressaltar que foi mantido o controle difuso de constitucionalidade, o qual possibilita que qualquer cidadão faça a arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato

¹⁷ Segundo dados atualizados até 31 de maio de 2011, os principais ajuizadores de ADINs no Supremo são as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, as quais respondem por 24,2% do total de ações ajuizadas. Fonte: Portal de Informações Gerenciais do STF, disponível em: www.stf.jus.br. Último acesso em 02 de junho de 2011.

normativo no curso do processo¹⁸. Assim, a Constituição de 1988 ampliou os meios de exercício do controle de constitucionalidade, seja por manter o sistema misto – difuso e concreto – seja por ampliar o rol de legitimados para provocar a forma concreta de controle de constitucionalidade.

O terceiro fator relacionado com a judicialização da política no Brasil é de natureza institucional. Segundo Casagrande, “dentre todas as constituições republicanas, não resta a menor dúvida de que a Carta de 1988 é aquela em que a magistratura e os membros do Ministério Público conquistaram maior independência em relação aos poderes Executivo e Legislativo” (CASAGRANDE, 2008, p. 56). A independência a que alude Casagrande, refere-se tanto às garantias institucionais, quanto às prerrogativas funcionais. As primeiras dizem respeito à universalização do acesso às carreiras mediante aprovação em concurso público e autonomia administrativa, orçamentária e financeira. As prerrogativas funcionais, por sua vez, são a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos¹⁹. A ideia é que, assegurada a independência do sistema de justiça, este pode impor obrigações ou vetar políticas do Poder Público sem o temor ter alterada a sua estrutura orgânica ou de haver retaliações que incidam sobre os vencimentos e o exercício do cargo.

Por último, Casagrande menciona a ampliação do acesso à Justiça como um fator de promoção da judicialização das relações sociais e consequente protagonismo do sistema

¹⁸ Entretanto, nos últimos anos tem-se verificado a tendência de fortalecimento do controle concentrado de constitucionalidade, seja por força da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seja por reformas implementadas nos últimos anos, as quais estão intimamente relacionadas com o fenômeno de transnacionalização do capital e os movimentos de reforma do judiciário na América Latina, que preconizam por segurança jurídica e eficiência, como afirmou o Ministro Gilmar Mendes: “O mercado é uma instituição jurídica. Apesar das discussões existentes sobre o nível adequado de regulação jurídica do mercado para que seja mais eficiente, é inegável a necessidade, mesmo no mais simples dos mercados, de regras que regulem, no mínimo, a propriedade e a transferência dos bens e as formas de resolução de conflitos.

O tema do desenho institucional e legal é de grande importância para o adequado funcionamento do mercado. Em muitos casos, são suficientes apenas regras simples, que garantam o cumprimento dos contratos e reduzam a possibilidade de manipulação e a assimetria de informações, enquanto, em outros, fazem-se necessários desenhos institucionais e legais mais sofisticados. Entretanto, em qualquer desses contextos, mecanismos de resolução de conflitos são pressupostos essenciais da garantia de níveis adequados de segurança jurídica.

Em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça. Além disso, diante da imprevisibilidade natural, ínsita a negócios de maior ou menor risco, a segurança das regras do jogo é garantia fundamental para aqueles que investem seu capital em diferentes empreendimentos.

Nesse contexto, a Reforma do Judiciário, implementada pela Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, trouxe importantes inovações no âmbito do sistema judiciário brasileiro, voltadas aos objetivos do aumento de sua transparência e eficiência e do fomento à realização do princípio da segurança jurídica em um maior grau” (MENDES, 2009, p. 1 e 2).

¹⁹ A existência de um sistema de justiça independente também é considerado por outros autores como um fator de promoção da judicialização da política. Entre outros consultar: TATE *in* TATE & VALLINDER, 1995; EPP, 1998; e HIRSCHL *in* WHITTINGTON, KELEMEN & CALDEIRA, 2008.

de justiça. A reestruturação da Justiça Federal, com a criação de mais varas federais, a criação dos juizados especiais estaduais e federais, os quais, dependendo do valor da causa, prescindem da contratação de advogado pelas partes, e o reaparelhamento do Ministério Público e da Defensoria Pública criaram novos espaços para a resolução de demandas antes reprimidas. Milhares de causas envolvendo pensionistas e o INSS, bem como questões imobiliárias envolvendo o sistema financeiro habitacional e, ainda, planos econômicos, passaram a ser levadas aos juizados especiais federais. Por outro lado, é importante mencionar a criação de juizados para a resolução de conflitos envolvendo segmentos específicos da sociedade como mulheres, consumidores, idosos, crianças e adolescentes, dentre outros. A ampliação do acesso à justiça trouxe consigo a ideia do sistema de justiça não somente como um espaço de afirmação, mas também de aquisição de novos direitos²⁰.

A observação do sistema de justiça brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988 permite a afirmação de que as três abordagens do fenômeno da judicialização da política anteriormente descritas são aplicáveis à realidade brasileira.

No que tange à primeira abordagem, verifica-se a expansão da lógica do direito e dos procedimentos judiciais em segmentos dos poderes Legislativo e Executivo. Casagrande entende que a atribuição de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às Comissões Parlamentares de Inquérito e o aumento do número de processos de cassação de mandato parlamentar são manifestações deste tipo de compreensão do fenômeno da judicialização da política no Brasil (CASAGRANDE, 2008, p. 61 e 62).

De igual modo, é possível constatar atuação do sistema de justiça brasileiro na determinação de políticas públicas – segunda abordagem ao fenômeno. Atualmente, o sistema de justiça brasileiro pode atuar no sentido de ser tanto um ator com poder de veto, quanto como um ator instituinte. Luiz Werneck Vianna *et al*, na já consagrada obra no meio acadêmico brasileiro *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil* demonstrou que os partidos políticos de esquerda – no período em que a pesquisa foi realizada estes partidos faziam oposição ao governo – respondiam por 74% das ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas por partidos políticos, as quais tinham por objeto, em ordem decrescente, a administração pública²¹, política econômica, política tributária e política social (VIANNA *et al*, 1999). Por outro lado, o

²⁰ Ver EPP, 1998. Abordaremos a questão do acesso à justiça de maneira mais detalhada mais adiante.

²¹ É preciso notar que durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, foi realizada a chamada “Reforma do Estado”, sendo um dado relevante para explicar o número de ADINs que tinham por objeto a Administração Pública.

sistema de justiça brasileiro tem sido também instituinte²², no sentido de determinar a implementação de políticas públicas, tais como a construção de creches, fornecimento de medicamentos que não constam na lista do Sistema Único de Saúde, determinação do horário de tráfego de veículos pesados nas cidades, entre outros.

No que diz respeito à judicialização de políticas abrangentes – terceira abordagem – pode-se dizer que o sistema de justiça tem sido capitaneado pelo Supremo Tribunal Federal, até porque muitos dos precedentes firmados pela Corte possuem caráter vinculante ao judiciário e à própria Administração Pública. Como destaca Luís Roberto Barroso, tem-se verificado “a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário”, como o ocorrido em casos como o da imposição de fidelidade partidária, da vedação do nepotismo, além das decisões referentes à verticalização das coligações partidárias, à cláusula de barreira e à suplência de mandatos parlamentares (BARROSO, 2010, p. 9). Nos últimos anos, tem-se observado, ademais, a atuação mais contundente da Justiça Eleitoral, responsável pela cassação de mandatos de chefes do Poder Executivo ou parlamentares condenados por captação de sufrágio, abuso do poder econômico e outras condutas vedadas pela legislação eleitoral.

A atuação do Supremo Tribunal Federal também tem sido verificada em questões de desacordo moral razoável. Como afirma Barroso, questões de relevância política, social ou moral foram discutidas ou já estão postas em sede judicial, especialmente perante o Supremo Tribunal Federal (BARROSO, 2010), tais como ações sobre legitimidade da interrupção da gestação em casos de feto anencefálico, a extensão do regime de união estável a casais homossexuais, legitimidade de ações afirmativas e de pesquisas com células-tronco embrionárias, entre outras.

²² Em 2007, o Supremo Tribunal Federal alterou substancialmente o seu entendimento acerca do Mandado de Injunção, garantia constitucional destinada a proteger os direitos e liberdades constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, sempre que o exercício de tais direitos for frustrado pela falta de norma regulamentadora. A pesquisa “O Supremo em Números” constatou que a mudança de entendimento do Supremo estimulou o ajuizamento de Mandados de Injunção: “Com essa mudança jurisprudencial em 2007, o súbito crescimento do número de mandados de injunção levou a uma progressiva ampliação quantitativa do papel ‘constitucional’ do STF. Contribuiu, com certeza, para uma mudança comportamental visível nos últimos anos: a de um Supremo mais proativo em relação ao Congresso Nacional. Quando o Congresso Nacional não decide, mas a Constituição exige uma decisão para a garantia de direitos fundamentais da cidadania, o Supremo age. O Supremo ocupa, a partir de então, um vácuo normativo e atende a uma demanda da sociedade. E o resultado imediato é a utilização deste novo mecanismo pelos cidadãos, com crescimento vertiginoso no número de MIs. A explicação qualitativa destas ondas constitucionais quantitativas confirma o uso da jurisprudência constitucional como válvula de autorregulação político-processual pelo Supremo, independentemente da manifestação do Poder Legislativo” (FALCÃO, CERDEIRA & ARGUELHES, 2011, p. 43).

Segundo Veríssimo, a judicialização da política em países em desenvolvimento, como o Brasil, vai na contramão do preconizado pelo movimento institucionalista de Reforma do Judiciário, no sentido de que o papel desempenhado pelas instituições – no caso, o sistema de justiça – é fundamental para a construção de mercados. Essas demandas, capitaneadas pelo Banco Mundial, guardam íntima relação com o contexto sócio-econômico da região e a reconfiguração do sistema capitalista de produção, caracterizado pela transnacionalização do capital. Nesse contexto, a figura do Judiciário como instituição garante das regras do jogo – respeito ao direito de propriedade e execução dos contratos – torna-se estratégica para a captação de investimentos estrangeiros e, por conseguinte, do desenvolvimento econômico do Estado. Como afirma Gilmar Mendes,

a concretização de um Judiciário célere e eficiente é não apenas um imperativo reclamado pelo preceito constitucional de efetividade da justiça, mas também um pressuposto para o próprio desenvolvimento econômico do Brasil. A segurança da resolução célere de conflitos é requisito necessário para o processo de desenvolvimento e estímulo inegável para investimentos externos no País (MENDES, 2009, p. 9 e 10).

Reformas no direito material e processual, como a na Lei de Falências, as realizadas recentemente no Código de Processo Civil referente à execução dos créditos, bem assim a criação do direito fundamental à razoável duração do processo e a criação do Conselho Nacional de Justiça, da repercussão geral no recurso extraordinário e da súmula vinculante e, ainda, a tendência de concentração da interpretação constitucional, realizada tanto por reformas constitucionais e mudanças na legislação ordinária, quanto por meio da própria interpretação constitucional, estão intimamente relacionadas com as propostas de reforma das instituições judiciais latino-americanas.

Por outro lado, Manuel José Cepeda Espinosa, ao analisar a experiência do sistema de justiça colombiano – muito semelhante à experiência brasileira – afirma que “princípios constitucionais gerais e indeterminados abrem uma ampla margem à interpretação dos juízes, os quais podem decidir sobre praticamente qualquer tipo de problema” (*in* SIEDER, SCHJOLDEN & ANGELL, 2005, p. 97-98). Nesse sentido, Veríssimo afirma que “a judicialização contribui para um grau maior de imprevisibilidade institucional, agrega custos ao processo econômico e dificulta o desenvolvimento” (VERÍSSIMO, 2006, p. 67).

Seja como for, é um dado de fato que o sistema de justiça tem desempenhado um papel significativo na realidade institucional, política, econômica e social do Brasil após a promulgação da Constituição de 1988²³. Nesse sentido, Vianna e Burgos concluem que as instituições do sistema de justiça brasileiro têm servido como lugares de “afirmação de novos direitos e de participação na construção da agenda pública”, sendo de se destacar que “a sociedade já começa a perceber nessas novas instituições da democracia brasileira possibilidades de participação na vida pública e de aquisição de direitos” (VIANNA & BURGOS, 2002, p. 484).

1.2 Políticas de Acesso à Justiça e Assistência Jurídica

O acesso à justiça é um tema que tem sido constantemente objeto de pesquisas realizadas por estudiosos do Direito, da Sociologia, da Ciência Política e da Economia, entre outros. Além disso, determinados Estados e organismos internacionais têm demonstrado preocupação com o nível e as formas de acesso que os cidadãos têm ao sistema de justiça, buscando implementar mecanismos e reformas que possam desobstruir os obstáculos a tal sistema.

Na presente seção, discutiremos a ideia de acesso à justiça, sua fundamentação teórica, as medidas adotadas pelos organismos estatais para ampliar o acesso ao sistema de justiça – com atenção especial para o caso brasileiro – e sua relação com o fenômeno da judicialização da política, tratado na seção anterior.

1.2.1 Noção, fundamentos e medidas de promoção do acesso à justiça

Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o acesso à justiça visa a alcançar duas finalidades básicas (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 8). Em primeiro lugar, o sistema de justiça deve ser igualmente acessível a todos e, em segundo lugar, deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Em síntese, a ideia central é a de que o acesso ao sistema de justiça não deve ser meramente formal ou simbólico, mas efetivo, isto é, deve ser assegurada a todo e qualquer cidadão a possibilidade real e concreta de não ser prejudicado na defesa de seus direitos e

²³ Ao fazermos tal afirmação não pretendemos dizer que a judicialização da política tem um crescimento linear tendo como pressuposto a democracia, tampouco pretendemos apresentar uma visão favorável ao fenômeno, mas simplesmente mostrar, parafraseando Cappelletti (1999), que ela é um “dado de fato” na experiência política brasileira pós-88.

interesses legítimos em razão de sua condição social ou financeira. Nesse sentido, referindo-se ao sistema de justiça e sua acessibilidade, Cappelletti e Garth afirmam que

Esse belo sistema é frequentemente um luxo; ele tende a proporcionar alta qualidade de justiça apenas quando, por uma ou outra razão, as partes podem ultrapassar as barreiras substanciais que ele ergue à maior parte das pessoas e a muitos tipos de causas. A abordagem de acesso à justiça tenta atacar essas barreiras de forma compreensiva, questionando o conjunto das instituições, procedimentos e pessoas que caracterizam os nossos sistemas judiciários (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 165).

Embora inegavelmente a ênfase principal faça referência ao sistema de justiça, o acesso universal à justiça não se restringe ao exercício da jurisdição pelo Poder Judiciário. Envolve também o acesso à via estatal de resolução de conflitos, o que engloba a atuação de todos os Poderes de Estado, não apenas a via judicial.

A ideia de acesso à justiça está intimamente relacionada com a configuração política e econômica do Estado, segundo Cappelletti & Garth. O tratamento dado à questão do acesso à justiça variou segundo houve a reconfiguração do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito. Cappelletti e Garth explicam que, durante o período do Estado Liberal, nos séculos XVIII e XIX, os procedimentos adotados para a solução de litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos. Nesse sentido, o acesso à justiça significava puramente o direito de ajuizar ou contestar uma ação (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 8). Entretanto, o exercício desse direito ficava na dependência da possibilidade econômica do indivíduo de contratar um advogado e de efetuar o pagamento das custas judiciárias.

Cappelletti e Garth apontam também que o ensino jurídico era voltado unicamente à exegese dos textos legais e à dogmática, não havendo preocupação com o funcionamento real dos sistemas de justiça – o preço e em benefício de quem esses sistemas funcionavam. Assim, as reformas legais, sobretudo as de natureza processual, levavam em consideração unicamente aspectos como a validade jurídica das normas propostas, sem demonstrarem preocupação com as diferenças sociais existentes entre os litigantes ou mesmo a disponibilidade de recursos para arcar com as despesas judiciárias (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 10).

Boaventura de Sousa Santos explica que esse período testemunhou o desenvolvimento vertiginoso da economia capitalista no seguimento da Revolução Industrial e, com ele, a ocorrência de maciços deslocamentos de pessoas, o agravamento

sem precedentes das desigualdades sociais e a emergência da chamada “questão social” (criminalidade, prostituição, insalubridade, habitação degradada etc.). Todos esses fatores deram origem a uma explosão dos conflitos sociais de tão vastas proporções que foi em relação a ela que se definiram as grandes clivagens políticas e sociais da época (SANTOS *et all*, 1996).

É nesse contexto que surgem as demandas pela intervenção do Estado na sociedade, de modo a reduzir as desigualdades sociais, alcançar patamares mais elevados de bem-estar social e viabilizar o efetivo gozo de direitos, dentre eles, o de acesso efetivo à justiça, pois, com efeito, assim como de pouco adianta o direito à liberdade de expressão sem o direito à educação, da mesma forma o acesso à justiça torna-se estéril caso o indivíduo não tenha condições de contratar um advogado, por exemplo. Assim, o reconhecimento da existência das desigualdades sociais e seu impacto negativo no exercício de direitos fez com que se reclamasse do Estado atuação positiva em áreas como educação, saúde, trabalho, seguridade social e, no caso, acesso à justiça.

A positivação de um quadro cada vez mais amplo de direitos e a intensa institucionalização do direito na vida política e social veio acompanhada de demandas crescentes por participação no cenário político por meio do sufrágio universal. Nesse contexto de inclusão política, as demandas por efetividade no que tange ao acesso à justiça ganham especial relevo, pois como afirma Cleber Alves

a possibilidade de participação no processo de criação do Direito através da representação política no processo legislativo enquanto se fica afastado de sua aplicação por estar privado de representação judicial no procedimento jurisdicional representaria um inaceitável paradoxo (ALVES, 2006, p. 23).

Esse paradoxo de que fala Alves consistiria exatamente na possibilidade de participação direta ou indireta na formulação de uma lei que se tornaria inócua para o indivíduo que não tem possibilidade de arcar com as despesas necessárias ao acesso ao sistema de justiça para poder aplicá-la em seu favor. Assim, por via transversa, a participação política se torna sem importância para quem não tem condições de contratar advogados, já que não poderá – por falta de recursos – reclamar a aplicação de uma lei que lhe é benéfica e para cuja promulgação participou com seu voto. Como afirma Boaventura de Sousa Santos, “a perda de eficácia processual por via da inacessibilidade, da morosidade, do custo ou da impunidade afeta a credibilidade

simbólica da tutela judicial” e, acrescentamos, da própria participação política (SANTOS *et all*, 1996, p. 31).

Com efeito, a relevância do acesso à justiça deita raízes também em sua instrumentalidade fundamental. Como é consabido, o Direito difere de outros sistemas normativos, entre outras características, pela coercibilidade de suas normas. Sem a possibilidade de aplicação concreta e coercitiva das leis, corre-se o risco de seus comandos serem inexecutados, tal como a alegoria da Justiça com a balança, mas sem a espada, como afirmava Rudolph Von Ihering: “a balança sem a espada é a impotência do direito” (IHERING, 2003, p. 21).

Assim, o acesso à justiça significa a possibilidade concreta de o indivíduo reclamar judicialmente ou em outras instâncias administrativas do Estado a aplicação das leis e a efetivação dos seus direitos ou de defender-se contra injustiças praticadas contra si. Como exemplifica Alves, ilustrando situações do cotidiano: defesa contra credor que cobra dívida não devida, reclamação contra ex-marido que não paga pensão alimentícia devida, prisão arbitrária, dentre outras (ALVES, 2006, p. 27). Sem a possibilidade de acesso à justiça, os demais direitos restariam violados. Assim, o acesso efetivo à justiça se apresenta como um direito-meio para a realização de um direito-fim²⁴. Nesse sentido, Cappelletti & Garth ressaltam a instrumentalidade fundamental do acesso à justiça:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 11-12).

Pode-se afirmar, portanto, que o acesso universal à justiça tem dois fundamentos principais: o ideal de justiça social e a ideia de cidadania. O ideal de justiça social, como vimos, repousa no postulado segundo o qual o Estado deve assegurar os meios materiais para que todos os cidadãos possam ter acesso efetivo ao sistema de justiça. Por outro lado, a ideia de cidadania possui dois significados. Em primeiro lugar, ela diz respeito à

²⁴ “Pouca utilidade tem que o Estado reconheça formalmente um direito se o seu titular não pode aceder de forma efetiva ao sistema de justiça para obter a tutela do dito direito”, diz a exposição de motivos do Documento intitulado “Regras de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade”, aprovado na XIV Conferência Judicial Ibero-americana, realizada na cidade de Brasília durante os dias 4 a 6 de março de 2008.

dimensão política, à possibilidade de participação no processo de criação do Direito. Como vimos anteriormente, a restrição do acesso ao sistema de justiça simboliza uma diminuição do papel político do cidadão que não dispõe de recursos para fazer valer a lei para cuja promulgação contribuiu com sua participação. Por outro lado, a cidadania também significa a titularidade de direitos a qual, todavia, fica despojada de sentido caso o acesso à justiça seja restrito. Em outras palavras, o exercício de outros direitos fica inviabilizado na hipótese de não haver acesso efetivo à justiça.

Vista a noção de acesso à justiça e os seus fundamentos teóricos, vejamos agora os principais obstáculos ao sistema de justiça que foram observados pelos pesquisadores ao longo das últimas décadas. Cappelletti e Garth (1988) descrevem três obstáculos principais: custas judiciais, as possibilidades das partes e os problemas especiais dos interesses difusos.

As custas para acessar o sistema de justiça são, evidentemente, os principais obstáculos encontrados. De maneira geral, acessar o sistema de justiça é caro, seja em razão das custas forenses, seja em virtude dos honorários advocatícios. Apesar de muitas despesas serem arcadas pelo Estado – como a remuneração de juízes e servidores, os prédios onde funcionam os tribunais e outras despesas – muitos custos ainda ficam sob a responsabilidade do indivíduo, tais como, no caso brasileiro, taxa judiciária e custas e despesas processuais como, mandado de citação, intimações, publicação em jornais, remuneração de peritos, custos finais e preparo para a viabilização de recurso.

Cappelletti e Garth chamam a atenção também para as despesas relacionadas com a sucumbência, as quais são devidas pela parte vencida no processo: “a penalidade para o vencido em países que adotam o princípio da sucumbência é aproximadamente duas vezes maior – ele pagará os custos de ambas as partes. [...] Por essas razões, pode-se indagar se a regra da sucumbência não erige barreiras de custo pelo menos tão substanciais quanto as criadas pelo sistema americano [que não adota tal regra]” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 17). Com efeito, a análise das custas e despesas processuais, somada à possibilidade de ter de suportar o ônus sucumbencial, sem contar outros elementos, pode ser um fator inibidor do acesso à justiça, capaz de reprimir demandas, uma vez que o grau de previsibilidade do resultado de litígios judiciais não é alto, como afirma José Henrique Mouta Araújo:

Realmente, em muitos casos o litigante com menor poder aquisitivo não ajuíza uma demanda com receio de ser derrotado. Nessas hipóteses, ao menos que o demandante em potencial esteja certo ou quase certo da vitória, há de enfrentar o risco inerente ao princípio da sucumbência, devendo adiantar praticamente todo o custo da demanda, envolvendo a fase postulatória, instrutória e decisória, isso sem falar na necessidade de novas custas quando pretender promover demanda executória de sentença condenatória (ARAÚJO, 2001, p. 50).

Sobreleva notar, ademais, que à época em que foi realizado o relatório do Projeto de Florença, conduzido por Mauro Cappelletti, as despesas para a resolução de litígios judiciais afetavam principalmente as causas de pequeno valor: “se o litígio tiver de ser decidido por processos judiciários formais, os custos podem exceder o montante da controvérsia, ou, se isso não acontecer, podem consumir o conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda uma futilidade”²⁵ (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 19).

Além das custas e despesas processuais, há, ainda, a questão relacionada com o pagamento dos honorários advocatícios. Seja no que diz respeito às atividades ligadas à assessoria e à consultoria, seja em relação à postulação de demandas em juízo ou em instâncias administrativas, a remuneração dos serviços de advocacia não são tão acessíveis a todos. Como afirmam Cappelletti e Garth, “qualquer tentativa realística de enfrentar os problemas de acesso deve começar por reconhecer esta situação: os advogados e seus serviços são muito caros” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 18).

Por último, ainda quanto às custas judiciais, pesquisadores salientam que o fator tempo precisa ser considerado quando se discute o acesso à justiça, pois, com efeito, a demora na conclusão do processo geralmente tem repercussão patrimonial e opera como um fator que pode desestimular a postulação de demandas. Como vimos na seção anterior, o postulado da celeridade processual, para os institucionalistas, é considerado um pressuposto para o desenvolvimento econômico e atração de investimentos no país (MENDES, 2009).

Em segundo lugar, está a questão da possibilidade das partes. A diferença patrimonial entre as partes pode gerar injustiças na resolução do conflito. A questão não é propriamente a da posse de recursos para litigar ou do oferecimento de suborno aos julgadores – embora isso possa ocorrer – mas sim a capacidade de suportar a demora da conclusão do processo e do exercício da própria defesa de direitos, como a produção de

²⁵ Na época, constatou-se que na Alemanha, por exemplo, as despesas para ajuizar uma causa com valor correspondente a US\$ 100, no sistema judiciário regular, estavam estimadas em cerca de US\$ 150, mesmo que fosse utilizada apenas a primeira instância (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 19).

provas. Esses fatores envolvem um montante de despesas que geralmente não podem ser suportadas por aqueles que não possuem recursos financeiros suficientes, como afirma Araújo:

Com efeito, no que diz respeito a recursos financeiros, as pessoas ou organizações que possuem recursos consideráveis a utilizar têm vantagens óbvias ao propor ou defender uma ação. Podem, em primeiro lugar, pagar bons advogados para as causas de seus interesses, profissionais com acesso a muitos livros, assinatura de bons periódicos jurídicos, utilização de modernas tecnologias e profundo saber jurídico. Ademais, podem suportar a demora na duração do litígio sem comprometer a sua estrutura organizacional, visto que a duração da litispendência atinge mais de perto os que detêm menor poder aquisitivo. Com isso, percebe-se que a parte detentora de maior poder aquisitivo pode fazer gastos maiores que a outra e, como resultado, apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente e organizada. Enquanto isso, os que detêm menor poder econômico são obrigados a ter de lamentar a sua pretensão com profissionais na maioria das vezes sem interesse na sua causa, em face da ausência de pagamento adiantado (ARAÚJO, 2001, p. 55).

Por outro lado, intimamente relacionada com a possibilidade das partes está a aptidão para o reconhecimento de um direito, seja com vistas a propor uma ação, seja em relação à defesa de um direito. Como afirmam Cappelletti e Garth, “a ‘capacidade jurídica’ pessoal, se se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social, é um conceito muito mais rico, e de crucial importância na determinação da acessibilidade da justiça” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 22). Esse desconhecimento opera tanto sobre o reconhecimento da titularidade de um direito quanto sobre a maneira de ajuizar uma demanda, restringindo desta maneira a reivindicação de direitos. Cappelletti e Garth acrescentam, ademais, a disposição psicológica das pessoas para ajuizarem demandas: “procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 24).

O terceiro fator relacionado com a possibilidade das partes diz respeito ao grau de habitualidade dos litigantes. As vantagens de tal habitualidade foram destacadas por Galanter: a) maior experiência com o direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; b) O litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; c) O litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; d) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa

mais favorável em relação a casos futuros (GALANTER, 1974)²⁶. Assim, pode-se afirmar que as vantagens decorrentes da habitualidade na litigiosidade repercutem sobre o acesso efetivo à justiça²⁷.

Por último, o terceiro obstáculo identificado com relação ao acesso à justiça diz respeito aos interesses metaindividuais, isto é, aqueles cuja repercussão transcende o indivíduo. As principais barreiras estão relacionadas com a legitimidade para propor ações coletivas ou com o custo-benefício de seu ajuizamento: “ou ninguém tem o direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 26)²⁸.

Assim, para dar conta dos problemas identificados com relação ao acesso à justiça, foram implementadas determinadas ações e reformas, sistematizadas em fases chamadas de “ondas”.

A “primeira onda” do acesso à justiça foi a assistência judiciária às pessoas pobres. Inicialmente, a assistência judiciária tinha feição caritativa, sendo os serviços prestados com base em preceitos de cunho moral, como expressão de um sentimento de solidariedade, sem qualquer participação financeira do Estado, porquanto os advogados prestavam serviços sem cobrar o pagamento de honorários. Esta forma de assistência, todavia, apresentou problemas, sobretudo porque os advogados tendiam a dar mais atenção às causas em que recebiam honorários e porque fixavam estritos limites de habilitação para quem desejasse usufruir o benefício (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 32).

No entanto, certas reformas foram impulsionadas pela Alemanha no início do século XX, quando foi instituído um sistema de remuneração, pelo Estado, aos advogados que prestassem serviços jurídicos às pessoas pobres. Também na Inglaterra, com a criação do *Legal Aid and Advice Scheme*, em 1949, a assistência legal foi confiada à Associação Nacional dos Advogados (*Law Society*), garantindo às pessoas pobres a gratuidade para

²⁶ Este parece ser o caso, no Brasil, de fornecedores de bens e/ou serviços mais demandados por consumidores, como as operadoras de cartão de crédito, de telefonia e de planos de saúde, bem como o caso do próprio Estado. Com efeito, a pesquisa “O Supremo em Números”, revelou que o Estado e suas entidades são as figuras que mais interpõem recursos perante o Supremo Tribunal Federal, respondendo por 90% dos recursos interpostos nos últimos 21 anos, dos quais 68% são provenientes de órgãos e entidades federais – só a Caixa Econômica Federal, a União e o INSS figuram em mais de 50% dos recursos (FALCÃO, ARGUELHES & CERDELHA, 2011).

²⁷ Para mais informações sobre o assunto consultar Galanter (1974), que afirma que a interpretação das normas jurídicas serve melhor a grupos de interesses organizados chamados de *repeat players*.

²⁸ A questão dos chamados direitos e interesses transindividuais e das ações de tutela coletiva serão abordadas com mais detalhes na próxima seção deste capítulo.

consultas e o pagamento de uma pequena taxa, da qual porém ficavam excluídos processos administrativos e determinados procedimentos penais (CAMPO, 2002).

Nas décadas de 60 e 70 o movimento de acesso à justiça recebeu lugar de destaque nas reformas judiciárias implementadas, de sorte que iniciativas de implementação de assistência judiciária disseminaram-se em muitos países ocidentais, como França, Suécia, Estados Unidos, Canadá, Áustria, Holanda, entre outros. Essas reformas adotaram basicamente três modelos de assistência judiciária: o Sistema *Judicare*, o Sistema de Defesa Oficial ou *Salaried Staff Model* e os sistemas mistos ou híbridos.

O Sistema *Judicare* consiste em um modelo de assistência judiciária pelo qual as pessoas consideradas pobres têm o direito de escolher um advogado particular para prestar serviços jurídicos, que serão pagos pelo Estado. Como afirmam Cappelletti e Garth, “a finalidade do Sistema *Judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 35). A diferença é que o pagamento dos honorários advocatícios fica a cargo do Estado, e não do cliente.

A pessoa de baixa renda que deseja se beneficiar do Sistema *Judicare* submete-se inicialmente a um exame de sua condição econômica para, uma vez habilitada, escolher um advogado, dentre aqueles que se encontram relacionados para prestar o serviço, como explica Alves (2006, p. 48):

Normalmente, nos sistemas que adotam esse modelo, há um órgão público com atribuição para deliberar, caso a caso, sobre o atendimento dos requisitos legais para fruição do direito de assistência judiciária, no que se refere à condição econômico-financeira do requerente e ao mérito da causa a ser proposta. Uma vez deferido o pedido, o beneficiário normalmente tem a possibilidade de escolher o profissional que assumirá o patrocínio de seus interesses, dentre os advogados legalmente habilitados que se disponham a participar do programa, e se submetem às regras próprias, fixadas pelo poder público, especialmente aquelas que se referem à forma de pagamento dos serviços a serem prestados. Ao final da prestação dos serviços, o advogado recebe uma remuneração que é paga com recursos do tesouro público.

A principal crítica a este modelo é que, apesar de enfrentar a questão do custo, relega ao indivíduo a tarefa de identificar a violação de um direito seu, sem encorajar nem permitir que “o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 38). Além disso, há barreiras de natureza cultural, caracterizadas pela

intimidação provocada por escritórios de advocacia particular em pessoas de baixa renda, e barreiras sociais, uma vez que a situação dos pobres como classe é negligenciada, haja vista que não há assistência para ações coletivas: “dado que os pobres encontram muitos problemas jurídicos como grupo, ou classe e que os interesses de cada individuo podem ser muito pequenos para justificar uma ação, remédios meramente individuais são inadequados” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 39)²⁹.

O Sistema de Defesa Oficial ou *Salaried Staff Model* teve origem no Programa de Serviços Jurídicos do *Office of Economic Opportunity*, tendo sido adotado principalmente nos Estados Unidos. Nesse sistema, os advogados trabalham em regime de dedicação exclusiva e sua remuneração provém, direta ou indiretamente, do poder público.

Como afirma Cleber Alves, este sistema possui duas submodalidades. A primeira delas consiste nos denominados *Neighborhood Law Offices* (“escritórios de vizinhança”). Estes escritórios de advocacia ficam localizados próximos às comunidades pobres, o que facilita o contato e minimiza as barreiras culturais de classe, a que aludimos anteriormente. Como explica Alves,

os serviços podem ser prestados por entidades não-estatais, via de regra sem fins lucrativos, que recebem subsídios dos cofres públicos para custeio de suas despesas, inclusive para o pagamento dos advogados contratados, cujo vínculo empregatício será estabelecido com essas respectivas entidades e não com o Estado (ALVES, 2006, p. 49).

Pela outra submodalidade, o Estado cria entidades/órgãos públicos encarregados de prestar os serviços de assistência judiciária. Esses órgãos/entidades são chamados de Defensorias Públicas e os advogados contratados mantêm um vínculo com o próprio poder público.

Assim como o Sistema *Judicare*, o Sistema de Defesa Oficial presta serviços de assistência judiciária individual, mas aparta-se daquele ao promover também a defesa dos pobres como classe. Com efeito, Cappelletti e Garth explicam que a dedicação exclusiva às pessoas de baixa renda permitiu que advogados tentassem a ampliação dos direitos dos pobres mediante o ajuizamento dos chamados “casos-teste”, de atividades de *lobby* e até mesmo outras atividades tendentes a obter reformas da legislação (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 40).

²⁹ Ver também CAMPO, 2002, pp. 17 e 18.

Sobreleva notar, ademais, que o enfoque no acesso à justiça desse sistema em relação ao *judicare* é mais amplo, pois prevê prestação de serviços de orientação, consulta e assessoria extrajudicial, além da assistência judiciária. Além disso, há uma ênfase na questão da conscientização dos direitos, como afirmam Cappelletti e Garth: “Contrariamente aos sistemas *judicare* existentes, no entanto, esse sistema tende a ser caracterizado por grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosa de utilizar advogados para ajudar a obtê-los” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 40).

Assim, além de enfrentar as questões relacionadas aos custos do acesso à justiça, o Sistema de Defesa Oficial também visa a remover outros obstáculos, tais como a defesa coletiva de direitos das pessoas de baixa renda, a conscientização da população carente e a questão da “habitualidade”, a que nos referimos anteriormente. Sinteticamente, pode-se dizer que o Sistema de Defesa Oficial: 1) vai em direção aos pobres para auxiliá-los a reivindicar seus direitos; e 2) cria uma categoria de advogados eficientes para atuar pelos pobres, enquanto classe (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 41).

Os sistemas mistos ou híbridos reúnem o sistema *judicare* e o sistema de defesa oficial. Por este sistema, o indivíduo pode optar entre os serviços prestados por um advogado particular, de sua confiança, ou um defensor público especializado para atender seus interesses (CAMPO, 2002, p. 21). Neste sentido, Cappelletti e Garth:

Este modelo combinado permite que os indivíduos escolham entre os serviços personalizados de um advogado particular e a capacitação especial dos advogados de equipe, mais sintonizados com os problemas dos pobres. Dessa forma, tanto pessoa menos favorecidas, quanto os pobres como um grupo, podem ser beneficiados (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p.44)³⁰.

A segunda “onda” de reformas no campo do acesso à justiça versou sobre a representação dos interesses metaindividuais. Essas reformas provocaram mudanças radicais na forma de compreender o processo judicial, até então elaborado para a resolução de conflitos intersubjetivos. Cappelletti e Garth relatam que estas reformas levadas a cabo adotaram modelos que atribuem legitimidade a agências estatais e a grupos organizados da sociedade civil para defesa e promoção de interesses metaindividuais. Em suma, estes autores observaram que a defesa eficaz desta

³⁰ Campo explica que na Suécia é colocada à disposição do cidadão, de forma complementar, uma espécie de assistência que cobre um seguro privado que assegura os riscos advindos da litigiosidade, que permite a total recuperação das custas impostas ao litigante vencido (CAMPO, 2002).

modalidade de direitos dependia da existência de certas condições, tais como especialização, experiência e recursos em áreas específicas³¹.

A terceira “onda” de reformas para ampliar o acesso à justiça teve, segundo Cappelletti e Garth (1988), abordagens mais abrangentes, no sentido de se voltar para o “conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 68). Essa terceira “onda” de reformas partiu do reconhecimento de que, embora as demandas por representação de interesses individuais e metaindividuais promovidos pela primeira e segunda “ondas” fossem importantes, subsistia a necessidade de mudanças em vários aspectos no sistema de justiça – tanto institucionais quanto na legislação processual – a fim de tornar efetivos os chamados “novos direitos” (como direito ao meio ambiente equilibrado, consumidores, inquilinos etc).

Assim, as reformas empreendidas abrangeram principalmente mudanças nos procedimentos, alteração na estrutura e criação de novos tribunais, utilização de mecanismos informais de solução de controvérsias, resolução extrajudicial de interesses em conflito, entre outros. Nesse sentido, foram incentivadas técnicas de conciliação extrajudicial e de conciliação durante a tramitação do processo, instauração de juízo arbitral, criação de tribunais especializados para julgamento de determinados tipos de demandas (pequenas causas, consumidores, idosos, mulheres etc). Em suma, a ideia norteadora era a criação de tribunais e procedimentos que fossem rápidos e acessíveis às “pessoas comuns” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 96).

Nesse sentido, entre as condições necessárias para a promoção do acesso à justiça, constam nas “Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade” recomendações para implementação das seguintes medidas: (1) promoção da cultura jurídica destinada a proporcionar, à população, informação básica sobre direitos; (2) assistência legal e defesa pública, consistente em atividades de consultoria e defesa judicial de interesses, considerando que os serviços sejam prestados de forma especializada, gratuita e com qualidade; (3) direito a intérprete estrangeiro; (4) reforma em procedimentos legais, no sentido de simplificação de requisitos para a prática de determinados atos, e implementação de medidas de organização e gestão judiciais, consistentes na coordenação entre órgãos e aparelhos do sistema de justiça, especialização de profissionais e de matérias julgadas pelas cortes, atuação

³¹ Abordaremos o tema da defesa dos interesses metaindividuais na seção seguinte.

interdisciplinar e aproximação do sistema de justiça da população; (5) criação de meios alternativos de resolução de conflitos, como conciliação, mediação, arbitragem e difusão da informação sobre os mesmos.

No Brasil, foram implementadas reformas para efetivação do acesso à justiça no sentido das três “ondas” descritas acima. Desde o período imperial, algumas iniciativas já haviam sido adotadas para dar acesso ao sistema de justiça às pessoas pobres, muito embora tais iniciativas tivessem apenas caráter caritativo. Na década de 30 do século XX, com a criação da Ordem dos Advogados do Brasil, a assistência judiciária passou a ser considerada um dever jurídico dos advogados, cujo descumprimento poderia ensejar a aplicação de penalidades, dentre as quais a perda da licença para o exercício da profissão. Os advogados que prestavam assistência judiciária, porém, não eram remunerados pelo poder público.

Com a promulgação da Constituição de 1934, a assistência judiciária ganhou proteção e reconhecimento constitucional, passando a ser incumbência da União e dos Estados a criação de órgãos públicos de assistência judiciária e a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos, segundo o art. 133, inciso XXXII, daquela Constituição. Na Constituição de 1937, a assistência judiciária não foi reconhecida como direito, mas diversos atos do Poder Executivo – decretos-leis, como o Código de Processo Civil de 1939, o Código de Processo Penal de 1941 e a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943 – asseguravam tal direito. Com a Constituição de 1946 e as sucessivas Constituições – 1967 e 1988 – a assistência judiciária voltou a receber status constitucional.

Na década de 1950, uma importante lei foi editada: a Lei nº. 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, que “teve o mérito de consolidar num só documento diversas normas sobre assistência judiciária que estavam espalhadas nos vários códigos” (ALVES, 2006, p. 246). Esta lei estabelece expressamente a isenção de taxas judiciárias, selos, emolumentos, despesas com publicações para divulgação de atos oficiais, honorários advocatícios e de peritos, além de procedimentos adotados para obtenção do benefício.

A partir da década de 60, muitos Estados, com exceção de Santa Catarina, criaram serviços públicos de assistência judiciária, criando órgãos geralmente vinculados às Procuradorias do Estado, Secretarias de Justiça ou Ministério Público, à exceção do

Estado do Rio de Janeiro que, desde 1950, já havia criado a Defensoria Pública³² (ALVES, 2006).

O processo de promoção e ampliação do acesso à justiça, no Brasil, foi impulsionado principalmente a partir da década de 80, com a redemocratização do país. A Constituição vigente assegura o direito à “assistência jurídica integral”, que para a maioria dos estudiosos do tema, é mais abrangente que o termo “assistência judiciária”³³. Assim, ficou assegurada não somente a assistência jurídica contenciosa exercida nos tribunais, mas também a assistência jurídica administrativa, exercida em órgãos e unidades da administração pública, como também atividades de orientação jurídica e de resolução extrajudicial de conflitos.

Assim, no que diz respeito à primeira “onda” de acesso à justiça, o Brasil atualmente dispõe de mecanismos que asseguram às pessoas necessitadas assistência jurídica integral, consistente na assistência judiciária – isenção de custas, emolumentos, honorários advocatícios etc – e assistência jurídica *stricto sensu* – consistente na orientação jurídica e postulação judicial ou extrajudicial de direitos.

O Brasil também experimentou reformas no sentido da segunda “onda” de acesso à justiça, a saber, a criação de ações coletivas para defesa de interesses de grupos sociais determinados ou coletividades difusas. Dentre estas ações, podemos destacar a Ação Popular, a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo, entre outras ações, que integram o chamado sistema de litigância de interesse público, o qual será abordado com mais detalhes na seção seguinte. A criação das ações coletivas permitiu a utilização de novos mecanismos de mediação e solução de conflitos de interesses transindividuais.

Por último, no que respeita à terceira “onda” de acesso à justiça no Brasil, devem ser mencionadas medidas implementadas no sentido de tornar o processo judicial mais

³² Abordaremos a temática referente à Defensoria Pública no capítulo seguinte.

³³ Diferenciando uma da outra Alves explica que “a ideia de ‘Assistência Jurídica Integral’ deve ser vista como um gênero do qual se desdobram duas espécies, quais sejam, a assistência extrajudicial e a assistência judicial (ou, segundo a terminologia clássica, a assistência judiciária). Esta última abrange todos os pressupostos necessários para evitar que as desigualdades de ordem econômica entre as partes numa lide judicial sejam obstáculos intransponíveis a que obtenham do estado a devida e justa prestação jurisdicional. Exatamente aí se inclui a denominada ‘gratuidade de Justiça’, que se traduz na isenção do pagamento de custas e despesas vinculadas ao processo, e também inclui o patrocínio gratuito da causa por um profissional habilitado cuja remuneração normalmente ficará sob o encargo do poder público. Já a assistência extrajudicial apresenta maior amplitude, destinando-se a garantir aos necessitados a possibilidade de exercício dos direitos inerentes à cidadania, contando com a gratuidade para a prática de atos destinados à conservação ou recuperação, nas instâncias judiciais, dos direitos próprios e bem assim com a assistência de profissional habilitado, também remunerado pelo Estado, capaz de prestar orientação e esclarecimentos sobre questões jurídicas de um modo geral, de interesse dos respectivos destinatários indicados na norma constitucional do art. 5, LXXIV” (2006, p. 262-263). No mesmo sentido: CAMPO, 2002.

informal, mais vantajoso para o ajuizamento de pequenas causas, bem assim o estímulo à resolução consensual e extrajudicial dos conflitos e, ainda, medidas para dar celeridade aos processos.

Uma das principais medidas adotadas foi a criação dos Juizados Especiais, na década de 1990 – muito embora desde a década de 80 já tivessem sido criados Juizados de Pequenas Causas. A criação de tribunais especializados para julgamento de determinados tipos de demandas representou um “lugar de acesso à justiça daqueles que sempre foram mantidos à margem da Cidade” (VIANNA *et al*, 1999, p. 256). Com efeito, demandas antes reprimidas – seja devido às desvantagens associadas com causas de pequenos valores, seja em função das disparidades entre “grandes litigantes” e indivíduos pertencentes a segmentos específicos da sociedade (como consumidores, idosos, mulheres, crianças e adolescentes) – passaram a ser apresentadas perante estes tribunais especiais, por terem como características a promoção da acessibilidade geral, a tentativa de equalizar as partes, a alteração no estilo de tomada de decisão e a simplificação do direito aplicado, como afirmam Cappelletti e Garth:

Encontramos aqui órgãos informais, acessíveis e de baixo custo que oferecem a melhor fórmula para atrair indivíduos cujos direitos tenham sido feridos. Também encontramos procedimentos que oferecem a melhor oportunidade de fazer valer essas novas normas técnicas a favor dos indivíduos em confronto com adversários poderosos e experientes (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 113).

Essa ampliação do acesso à justiça, promovida pela instituição dos Juizados Especiais, e a correlata postulação de demandas, antes reprimidas, pelo reconhecimento de direitos, promoveu o que se convencionou chamar de judicialização das relações sociais, isto é, o aumento da resolução de conflitos pela via do sistema de justiça, como afirma Antoine Garapon: “o que era solucionado espontânea e implicitamente pelos costumes, deve, doravante, sê-lo formal e explicitamente pelo juiz. Daí, essa judicialização das relações sociais” (GARAPON, 1999, p. 151).

No campo da conciliação, alterações no Código de Processo Civil, realizadas durante a década de 90 permitiram a realização de conciliação, a qualquer tempo, durante a tramitação do processo, sendo de se destacar a designação de audiência com a finalidade específica de obter conciliação entre as partes, a qual deve ser realizada antes da audiência de instrução e julgamento. Sobre o tema, o Conselho Nacional de Justiça instituiu em 2010, por meio da Resolução nº. 125/10, a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, que prevê o oferecimento de outros mecanismos

de solução de controvérsias, além do processo judicial tradicional, tais como mediação e conciliação e prestação de serviços de atendimento e orientação sobre direitos. Essa resolução prevê, por exemplo, a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no âmbito dos tribunais. Deve-se destacar, ainda, a implementação, pelo Conselho Nacional de Justiça, desde 2006, da chamada “Semana da Conciliação”, que funciona da seguinte maneira: os tribunais selecionam os processos que tenham possibilidade de acordo e intimam as partes envolvidas no conflito. Segundo as estatísticas do Conselho Nacional de Justiça, a média de acordos efetivados em relação às audiências realizadas durante a Semana Nacional da Conciliação fica perto de 50%³⁴.

Ademais, tem sido incentivada a resolução extrajudicial de conflitos. Neste sentido, os acordos extrajudiciais passaram a ser considerados expressamente como títulos executivos, a partir de reforma no Código de Processo Civil realizada em 2005. Outro exemplo foi a possibilidade, instituída pela Lei nº. 11.441/07, de realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Deve ser mencionada, ainda, a edição da Lei nº. 9.307/96, que dispôs sobre o juízo arbitral, retirando entraves da legislação sobre o assunto que desestimulavam o uso desta alternativa para a resolução de conflitos.

Assim, pode-se afirmar que as medidas implementadas no Brasil para promoção do acesso à justiça são muito semelhantes aos movimentos de reforma descritos como “ondas de acesso à justiça”. Os exemplos citados acima ilustram, sobretudo, reformas na legislação, embora seja possível notar também mudanças no comportamento dos atores do sistema de justiça, que refletem a adesão – ainda não completa, é verdade – aos movimentos de reforma para promoção do acesso à justiça. Todavia, em que pese as alterações na legislação, ainda há necessidade de maiores investimentos e efetivação prática das mudanças já implementadas no âmbito da legislação. No caso da experiência brasileira, *Vianna et al* concluíram que as políticas de acesso à justiça, como a instituição dos Juizados Especiais e as Ações Cíveis Públicas contribuiriam para o desenvolvimento de uma “pedagogia cívica” e para participação mais ativa da cidadania na formulação da agenda pública (*VIANNA et al 1999*)³⁵.

³⁴ Dados obtidos no *site* do Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br>. Último acesso em 15 de agosto de 2011.

³⁵ Comentando o terceiro momento de implantação de medidas de promoção do acesso à justiça, *Vianna et al* afirmam que as reformas implementadas não contaram com a participação da sociedade civil: “a singularidade da experiência brasileira deriva do fato de ter sido concebida no âmbito de um

1.2.2 Acesso à Justiça e Judicialização da Política

Vista a noção, os fundamentos das políticas de acesso à justiça, a implementação de políticas de reforma em diferentes países e no Brasil, bem como o enfoque recente no acesso à justiça, resta-nos examinar a relação do tema com a judicialização da política. Como dissemos na seção anterior, a ampliação do acesso à justiça é considerada como um fator que impulsionou o fenômeno da judicialização das relações sociais e da política no Brasil e em outras partes do mundo. Com a democratização ou ampliação do acesso à justiça em alguns países, mais pessoas de diferentes classes e segmentos da sociedade passaram a propor suas demandas perante os tribunais e órgãos administrativos do Estado. Com isso, diferentes tipos de demandas passaram a ser julgadas perante esses tribunais ou agências administrativas.

Um dos principais estudos realizados neste sentido foi conduzido por Charles Epp (1998). Este autor estudou o que denominou de *rights revolution* (poderíamos chamar de uma “revolução de direitos”) em quatro países que adotam o sistema do *common law*, a saber, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá e Índia. A *rights revolution* consistiu no processo de criação ou expansão de uma série de novos direitos constitucionais pelos tribunais, entre os quais todos os direitos considerados atualmente como essenciais à Constituição, tais como liberdade de expressão e de imprensa, direitos contra discriminação racial ou sexual, direito de liberdade religiosa, direito ao devido processo legal, tanto em âmbito criminal quanto na via administrativa, entre outros (EPP, 1998, pp. 2 e 7).

Epp explica que até os anos 60, nos Estados Unidos, as questões envolvendo direitos constitucionais só eram levadas aos tribunais por poderosos homens de negócios, com recursos suficientes para suportar a delonga da conclusão dos processos, pagar bons advogados e enfrentar as incertezas e riscos inerentes a todo processo judicial. Assim, até o fim da década de 60, estima-se que quase 70% dos casos levados à Suprema Corte norte-americana envolviam direitos individuais, que versavam principalmente sobre direitos de propriedade e de contrato.

Portanto, a questão que se colocava, para Epp, era entender por que, após tantos anos julgando casos propostos por poderosos homens de negócios, envolvendo direitos

movimento de auto-reforma do Poder Judiciário, sem qualquer mobilização da sociedade, mesmo de seus setores organizados na luta pela democratização do país, e em um contexto em que as organizações populares, notadamente as dos grandes centros urbanos, já haviam sofrido os efeitos desestruturadores do longo período da vigência do regime militar” (VIANNA *et al*, 1999, p. 159).

individuais de propriedade e contrato, a Suprema Corte passou a decidir favoravelmente em prol de uma nova agenda de direitos, sobretudo, considerando-se que os proponentes das ações eram oriundos de segmentos negligenciados da sociedade? Ou, em outras palavras, quais eram as origens e as condições para implementação desta revolução de direitos?

Analisando o ocorrido nos quatro países acima mencionados, Epp chegou à conclusão de que essa nova agenda de direitos só se tornou possível graças ao desenvolvimento do que chama de *support structure for legal mobilization* (por nós traduzida aqui como “estrutura de apoio para mobilização jurídica”), que consistiu basicamente em organizações de defesa de direitos civis e advogados, além de financiamento privado ou oriundo do tesouro público para o ajuizamento dessas demandas³⁶. Essa agenda de direitos, portanto, havia permanecido reprimida, em grande parte, pela falta de disponibilidade de recursos materiais para mobilização. Segundo Epp,

Essa estrutura de apoio foi essencial para moldar a revolução de direitos. Tendo em vista que o processo judicial é dispendioso, demorado e produz efetivamente poucas alterações na legislação, os litigantes não podem esperar grandes mudanças no Direito a menos que tenham acesso a recursos significantes [...] O desenvolvimento de estruturas de apoio democratizou significativamente o acesso à Suprema Corte (EPP, 1998, p. 3).

Epp não considera a revolução de direitos antidemocrática, como fizeram muitos setores conservadores durante a *Warren Court*³⁷. A crítica ao caráter antidemocrático do fenômeno exagerava a ênfase dada em certos aspectos, como normas constitucionais indeterminadas e o papel desempenhado pelos juízes (ativismo judicial). Para Epp, a revolução de direitos refletia a democratização e a diversificação da profissão legal e dos grupos de interesse. Além disso, embora reconheça que as preferências políticas dos juízes e a interpretação de disposições constitucionais sejam importantes, afirma, todavia, que “elas são parcialmente constituídas pela economia política da litigância recursal, especialmente relacionadas com a distribuição de recursos necessários para a defesa duradoura de direitos de índole constitucional” (EPP, 1998, p. 5). Assim, afirma

³⁶ Em outra passagem, Epp afirma que: “Esforços conjugados entre muitos advogados ativistas, baseados em novos recursos para a defesa de direitos – financiamento, apoio organizacional e advogados competentes e cooperativos – constituíram a matéria-prima da revolução de direitos” (EPP, 1998, p. 5)

³⁷ A expressão “*Warren Court*” refere-se à composição da Corte Suprema dos Estados Unidos entre 1953 e 1969. Ficou assim conhecida por ter sido presidida por Earl Warren, que liderou uma maioria liberal a usar o poder judicial em prol do reconhecimento ou expansão de direitos e liberdades civis.

que a revolução de direitos não foi necessariamente antidemocrática, sobretudo considerando-se o fato de que a difusão das estruturas de apoio ampliou o acesso ao sistema de justiça e possibilitou a judicialização de novas demandas: “os novos direitos constitucionais foram desenvolvidos, em suma, em meio à democratização do acesso ao judiciário” (EPP, 1998, p. 202).

Diferentemente das pesquisas convencionais sobre a judicialização da política, a análise de Epp se voltou principalmente para os recursos materiais e o papel-chave desempenhado por eles na defesa da nova agenda de direitos. Para Epp, a *rights revolution* não ocorreu somente em função da criação de cartas de direitos fundamentais, da consagração da independência judicial contra pressões políticas, da existência de juízes ativistas e/ou da conscientização da sociedade sobre seus direitos. Todos estes fatores são importantes, mas insuficientes, por si sós ou ainda que combinados entre si, sem o elemento da democratização do acesso à justiça:

Os casos não chegam às supremas cortes por um passe de mágica. A premissa da explicação alternativa que propomos é que o processo de mobilização jurídica – o processo pelo qual indivíduos propõem demandas em favor de seus direitos e ajuízam ações para defender ou ampliar esses direitos – não é nenhuma resposta direta às oportunidades decorrentes das promessas constitucionais ou decisões judiciais, ou às expectativas oriundas da cultura popular. A mobilização jurídica também depende de recursos, e recursos para a realização de demandas jurídicas depende de uma estrutura de suporte que conte com advogados, organizações de direitos e fontes de financiamento (EPP, 1998, p. 28).

Para Epp, a contraprova de que a disseminação de estruturas de apoio e a correlata ampliação do acesso à justiça são causas importantes para explicar a revolução de direitos é o fato de setores conservadores terem desenvolvido estratégias de competição a grupos liberais e igualitaristas consistentes na criação de organizações de defesa legal de seus interesses, e expressas também nas tentativas de cortes no financiamento público para serviços de assistência jurídica (EPP, 1998, p. 22). Sem uma estrutura de apoio, mesmo as mais claras garantias constitucionais poderiam restar comprometidas, ao passo que uma estrutura de apoio vibrante poderia expandir o mais ineficaz dos direitos previstos (EPP, 1998, p. 205), pois estas estruturas de apoio tornam concreta a possibilidade dos casos chegarem aos tribunais e encorajam os juízes a aplicar as normas de acordo com a interpretação proposta pelos autores das ações.

Além da emergência das chamadas estruturas de apoio, Epp chama atenção também para a própria democratização das profissões jurídicas. No caso dos Estados Unidos, o

crescimento da diversidade, principalmente racial e sexual, no âmbito das profissões jurídicas teria influenciado significativamente no acesso aos tribunais para mulheres e membros de minorias étnicas e raciais, bem como na recepção das demandas oriundas destes segmentos (EPP, 1998, p. 20).

Em suma, Epp afirma que “os direitos não são presentes” (1998, p. 205); são, na verdade, fruto de ação coletiva concertada originada de uma sociedade civil vibrante e que conta com recursos capazes de enfrentar os riscos e a duração de um processo judicial (1998, p. 197). Assim, a revolução de direitos, para Epp, vem de baixo para cima, isto é, ela é resultado da mobilização da sociedade civil em prol do reconhecimento ou da expansão de novos direitos constitucionais, o que só se torna possível em virtude da disseminação de estruturas de apoio que democratizem o acesso à justiça.

Embora a análise de Epp enfatize a mobilização da sociedade civil por uma nova agenda de direitos, o ponto central de sua análise reside na ampliação do acesso à justiça gerado pelas estruturas de apoio, que permitiram que novas demandas, oriundas de segmentos anteriormente reprimidos, chegassem até os tribunais e recebessem o apoio das cortes de justiça. Neste sentido, Arantes afirma que, no que diz respeito ao Brasil, a expansão do acesso à Justiça não ocorreu como resposta a alguma pressão exercida pela sociedade civil, mas como resultado de motivações endógenas provenientes das próprias instituições componentes do sistema de justiça brasileiro, como o Ministério Público e a Defensoria Pública (ARANTES *in* SIEDER, SCHJOLDEN, & ANGELL, 2005, p. 249).

Ademais, em que pese o estudo de Epp ter sido restrito a sistemas do *common law*, as recentes reformas constitucionais e mudanças na interpretação da Constituição pelo Supremo Tribunal Federal, no Brasil, representaram a consolidação de um processo de vinculação aos precedentes judiciais que se vinha implantando no país. Com efeito, a despeito de enquadrar-se mais propriamente na família da *civil law*, a prática judiciária no Brasil estava – e ainda está, em frequência cada vez maior, se assemelhando a práticas típicas de sistemas jurídicos do *common law*, como a criação jurisprudencial do direito, fenômeno que é observado por estudiosos do Direito e da Ciência Política³⁸. Por essa razão, a análise da judicialização das relações sociais, mas também da política, no Brasil, não pode passar ao largo da perspectiva do acesso à justiça.

³⁸ Entre outros, ver CAPPELLETTI, 1999.

1.3 As Ações Cíveis Públicas e a Judicialização de Conflitos Coletivos no Brasil

A ampliação do acesso à justiça no Brasil, no que diz respeito à tutela coletiva de interesses e direitos, sobretudo após 1988, possibilitou o surgimento de uma nova categoria de conflitos nos diversos tribunais do país: os conflitos coletivos. Novas demandas, com repercussão difusa ou incidindo apenas sobre determinados segmentos da sociedade, passaram a ser ajuizadas perante as cortes de justiça, versando principalmente sobre questões ligadas ao meio ambiente, proteção ao consumidor, políticas públicas, dentre outras. Essas demandas passaram a exigir dos atores do sistema de justiça formas de atuação diferentes das até então adotadas para a solução de conflitos intersubjetivos.

Dentre as ações empregadas para promover a judicialização de conflitos coletivos no Brasil, a Ação Civil Pública tem sido apontada por estudiosos do fenômeno como a mais importante³⁹. Assim, na presente seção, discutiremos as características da litigância de interesse público, o processo de criação da Ação Civil Pública e, principalmente, o papel importante desempenhado por esta ação no que diz respeito à judicialização da política no Brasil. Julgamos que a discussão que aqui se fará é pertinente tendo em vista a legitimação conferida à Defensoria Pública para ajuizar este tipo de ação a partir da edição da Lei nº. 11.448/07 e, considerando ainda, a análise empírica das ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública da União nos Estados que compõem a Amazônia Legal, que será feita mais adiante.

Segundo Cássio Casagrande (2008), após 1988, foi afirmado e consolidado no Brasil um sistema de litigância de interesse público, muito embora este sistema tivesse suas origens nas duas décadas que precederam a Assembleia Constituinte de 87/88. O sistema de litigância de interesse público se caracteriza pelas novas possibilidades de participação política em processos decisórios pela via do sistema de justiça, o qual revela-se como novo mecanismo de mediação e solução de conflitos de interesses transindividuais. Viana e Burgos (2002) vislumbram nesse fenômeno um processo não de migração do lugar da democracia para a justiça, mas de ampliação das formas de representação. Com efeito, para além da representação política, caracterizada pela designação eleitoral dos representantes, haveria também a representação funcional como integrante dos mecanismos da democracia participativa, manifesta pelos que “falam,

³⁹ Nesse sentido, dentre outros, CASAGRANDE (2008), VIANNA & BURGOS (2002), VIANNA & BURGOS (2005) e MANCUSO (2002).

agem e decidem em seu nome [do povo], como a magistratura e as diversas instâncias legitimadas pela lei a fim de exercer funções de regulação” (VIANNA & BURGOS, 2002, p. 371). Casagrande (2008) e Vianna & Burgos (2002) concluem que a representação funcional, possibilitada pelo sistema de litigância de interesse público, foi criada pelo próprio constituinte, de forma independente e complementar ao sistema representativo político, como garantia contra a inércia deste último no que diz respeito à efetivação da agenda em favor da mudança social, admitindo assim oportunidades plurais para o exercício da cidadania. A ampliação da representação, pela via funcional, se deu tanto pela extensão do rol de legitimados para propor ações coletivas (Conselho Federal da OAB, sindicatos, entidades de classe e associações, por exemplo), quanto pela criação de um sistema processual de interesses coletivos. Como dissemos acima, nos ocuparemos deste último nesta seção, com ênfase na Ação Civil Pública.

O sistema processual para a tutela de interesses coletivos é classificado por Casagrande (2008) da seguinte maneira: a) ações para defesa coletiva de interesses individuais; b) ações para defesa de interesses essencialmente coletivos; e c) ações para defesa da constitucionalidade das leis e afirmação de direitos em face da Constituição.

Nas ações para defesa coletiva de interesses individuais, embora o direito invocado possa ser reclamado individualmente pelo seu titular, a legislação permite que entidades da sociedade civil e até mesmo instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública reclamem coletivamente a defesa do direito ou interesse, como ocorre com o Mandado de Segurança coletivo ou a tutela dos chamados direitos individuais homogêneos, cujos titulares podem ser determinados e estão unidos por circunstâncias de fato comuns. Para Casagrande (2008), o elemento da politização do conflito reside na sua repercussão coletiva, uma vez que a decisão judicial favorável, por exemplo, é capaz de incentivar novas demandas coletivas semelhantes e desestimular a continuidade de comportamentos lesivos, abrangendo um amplo número de indivíduos e entidades.

Nas ações para a defesa de interesses essencialmente coletivos, o objeto da tutela jurídica são direitos e interesses transindividuais que pertencem, de forma indivisível, a uma coletividade. A legislação distingue os direitos ou interesses difusos dos direitos ou interesses coletivos. Segundo o art. 81, parágrafo único, I do Código de Defesa do Consumidor, direitos ou interesses difusos são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Esses direitos ou interesses caracterizam-se, portanto, pela indivisibilidade de

seu objeto e pela titularidade indeterminável de pessoas unidas por circunstâncias de fato. Já os direitos ou interesses coletivos são “os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”, conforme art. 81, parágrafo único, II do Código de Defesa do Consumidor. Neste caso, o objeto também é indivisível, porém, os titulares do direito são determináveis e estão unidos por vínculos jurídicos entre si ou com a parte adversa. As principais ações para a defesa de interesses difusos e coletivos são a Ação Civil Pública, a Ação de Improbidade Administrativa e a Ação Popular e são consideradas como as que possuem grande potencial de politização judicial de conflitos, eis que há contraposição de interesses de diferentes grupos e segmentos sociais, havendo necessidade de ponderação entre esses interesses opostos:

É comum que diante de diversos bens jurídicos igualmente protegidos pela Constituição, o juiz da causa (e, antes disso, o próprio Ministério Público quando figure como autor da ação), precise optar ou no mínimo promover alguma forma de adequação entre regras e princípios igualmente protegidos pela Constituição. Esta ponderação de valores constitucionais, embora possa seguir regras de hermenêutica jurídica razoavelmente claras entre os juristas, sempre reservará uma certa carga de discricionariedade ao magistrado, que ao final acabará tendo de fazer ‘escolhas’ entre bens jurídicos com igual proteção constitucional (CASAGRANDE, 2008, p. 81).

Por último, o sistema processual para a tutela de interesses coletivos é integrado também por ações para a defesa da constitucionalidade das leis e atos normativos e afirmação de direitos em face da Constituição. Como vimos na primeira seção deste capítulo, a engenharia constitucional brasileira, neste aspecto, é de natureza tanto negativa quanto positiva, ou seja, visa tanto a anular os atos normativos contrários à Constituição como estabelecer mecanismos processuais que tornem efetivas as normas constitucionais inoperantes por inércia do poder público. Ademais, como vimos, adotou-se um sistema misto, que possibilita o controle de constitucionalidade difuso – por qualquer indivíduo – e concentrado ou direto, que é intentado por aqueles a quem a Constituição conferiu legitimidade. Para Vianna *et al* (1999), o ajuizamento de Ações Diretas de Constitucionalidade contra medidas do Executivo de liberalização da economia e as decisões dadas pelo Supremo durante a década de 90, seriam um sinal da importância do Judiciário brasileiro no aprofundamento da democracia brasileira, eis

que, não obstante a suprema corte julgasse muitas ações improcedentes, teria, todavia, imposto ao Executivo um ritmo de transição⁴⁰.

Assim, a ampliação do acesso à justiça pela via do sistema processual, seja para a tutela coletiva de interesses individuais ou de interesses essencialmente coletivos, seja para o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, tem desempenhando um importante papel no aprofundamento da democracia brasileira pela via do controle da representação política e da aquisição de novos direitos:

Na atual mobilização do Judiciário para uma agenda de sentido social, as ações coletivas constituem território particularmente importante, pois, a partir delas, novas arenas de conflitos coletivos são criadas, contrapondo indivíduos e grupos sociais, organizados ou eventuais, ao Estado e às empresas, exigindo novas formas de regulação democrática (VIANNA & BURGOS, 2002, p. 484).

Dentre as ações coletivas ajuizadas, como dissemos anteriormente, a Ação Civil Pública tem tido um papel proeminente no sistema de justiça brasileiro. A lei de criação desta ação coletiva contou com a participação fundamental de juristas⁴¹ e membros do Ministério Público⁴². Com efeito, Édis Milaré afirma que o anteprojeto inicial da lei instituidora e disciplinadora da tutela jurisdicional de interesses difusos no Brasil partiu da iniciativa de juristas do direito processual, tendo se convertido posteriormente no Projeto de Lei nº. 3.034/84, apresentado pelo então Deputado Federal Flávio Bierrenbach (MILARÉ, 2002). Enquanto este projeto de lei tramitava no Congresso Nacional, promotores de justiça paulistas e outros juristas discutiram o anteprojeto original durante o XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos e sugeriram modificações, as quais foram encaminhadas ao Ministério da Justiça, tendo sido apresentado projeto de lei ao Congresso Nacional, o qual, afinal, foi sancionado pelo Presidente da República⁴³. Portanto, a criação da Ação Civil Pública no Brasil está

⁴⁰ Como tivemos oportunidade de mostrar na primeira seção deste Capítulo, as ações diretas de controle de constitucionalidade têm sido empregadas por partidos políticos para fazer oposição ao governo e têm servido também como forma de controle da representação política, por parte de entidades representativas da sociedade civil, como confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. Ver nota 17.

⁴¹ Os principais juristas mencionados na literatura especializada no assunto são José Carlos Barbosa Moreira, Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Waldemar Mariz de Oliveira e Kazuo Watanabe.

⁴² Segundo Édis Milaré, a primeira referência à Ação Civil Pública foi feita na lei orgânica do Ministério Público (2002, p. 171).

⁴³ Casagrande entende, todavia, que seria equivocado conceber a criação da legislação de tutela de interesses coletivos como um projeto de elite de juristas, pois “o grande desenvolvimento do associativismo urbano e da militância civil, o debate sobre a reconstitucionalização do país, a reação contra a forte centralização política resultante do regime militar, o surgimento de uma consciência

intimamente relacionada com o processo de redemocratização do país, os debates da academia jurídica e o contexto de reconfiguração das funções institucionais do Ministério Público, não sendo de se estranhar a proeminência deste ator no ajuizamento deste tipo de ação⁴⁴.

A Ação Civil Pública foi criada pela Lei nº 7.347/85 inicialmente para a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O texto original da Lei nº 7.347/85 previa também no inciso IV do art. 1º, a tutela de outros interesses difusos. Entretanto, referido dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, restringindo, assim, o âmbito de proteção da Ação Civil Pública.

Esta situação só foi alterada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, no art. 129, III estabeleceu que compete ao Ministério Público promover a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de “outros interesses difusos e coletivos”. Posteriormente, o Código de Defesa do Consumidor, no art. 110, estabeleceu que fosse incluído o inciso IV ao art. 1º da Lei nº 7.347/85, para que também qualquer interesse difuso ou coletivo pudesse ser tutelado pela via da Ação Civil Pública. Daí em diante houve, por assim dizer, “contínua tendência ampliativa, agregando outros valores e interesses sociais àqueles previstos originalmente no texto padrão da Lei nº. 7.347/85” (MANCUSO, 2002, p. 761). Assim, outras leis também atribuíram à Ação Civil Pública a defesa de interesses difusos e coletivos, destacando-se a Lei de Apoio às Pessoas Portadoras de Deficiência (Lei nº 7.853/89), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078/90) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03)⁴⁵. Portanto, atualmente, todo e qualquer interesse difuso e coletivo pode ser tutelado por meio da Ação Civil Pública.

A cláusula de extensão “outros interesses difusos e coletivos” e, ainda, a previsão expressa da Ação Civil Pública em outras leis, como mencionamos acima, permite o manejo da ação em um vasto campo de conflitos coletivos. Como afirma Mancuso, a Ação Civil Pública “apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso

ecológica, a emergência dos direitos do consumidor, o despertar das minorias discriminadas, tudo isto esteve em grande destaque na agenda política daquela época” (CASAGRANDE, 2008, p. 72).

⁴⁴ Para mais informações sobre o histórico de criação da Ação Civil Pública, consultar MAZZILLI (2006).

⁴⁵ Para mais informações sobre outros interesses coletivos e difusos e direitos individuais homogêneos que podem ser tutelados pela Ação Civil Pública, consultar MANCUSO (2002) e MAZZILLI (2006).

à justiça de certos interesses meta-individuais que, de outra forma, permaneceriam num certo ‘limbo jurídico’” (MANCUSO, 1999, p. 21).

Neste sentido, é de se destacar a ampla utilização desta ação para a efetivação dos chamados direitos sociais⁴⁶. Com efeito, estes direitos, de modo geral, por não possuírem aplicabilidade imediata, dependem de atuação do poder público – seja no que diz respeito à regulação legislativa, seja no que se refere à implementação de políticas públicas – para se tornarem concretos. Assim, foram concebidos, na Constituição de 1988, dois instrumentos processuais para dar eficácia plena aos direitos fundamentais: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção (CITTADINO, 1999).

Ocorre que, julgando procedente o pedido feito em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, o Supremo Tribunal Federal limita-se a dar ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias. Assim, caso o Poder competente permaneça recalcitrante, o Supremo não tem instrumentos aptos a obrigá-lo a adotar as medidas que tornem efetiva a norma constitucional.

De igual modo, até 2007, o Supremo Tribunal Federal equiparava o Mandado de Injunção à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, no sentido de que a Suprema Corte deveria tão somente declarar a inconstitucionalidade da omissão do poder público e comunicar-lhe sua mora para a adoção das medidas cabíveis. Contudo, o Supremo alterou o seu entendimento de forma verdadeiramente significativa nos julgamentos do MI 712 (aposentadoria especial de servidores públicos) e dos MI 721, 670 e 708 (greve de servidores públicos), passando a entender que aquela Corte poderia criar regras provisórias para viabilizar o exercício de direitos fundamentais pendentes de regulamentação.

Esta breve digressão sobre o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão foi feita com o propósito exclusivo de contextualizar a seguinte afirmação de Casagrande:

Muito embora em sua concepção original (Lei 7347/85) estivesse a ação civil pública destinada tão somente à proteção de certos direitos difusos e coletivos, ao ser erigida à categoria de ação constitucional, *transformou-se no mais importante e eficaz instrumento de concreção judicial dos direitos sociais constitucionais*, cumprindo papel que

⁴⁶ Segundo Casagrande, “os direitos sociais fundamentais, que integram o sistema de direitos constitucionais, são direitos a prestações cujo objeto pode ser uma ação fática ou uma ação normativa por parte do Estado” (2008, p. 83).

originariamente fora imaginado pelos constituintes para o mandado de injunção (CASAGRANDE, 2008, p. 84).

Isto se deve à possibilidade de a Ação Civil Pública poder ter por objeto o cumprimento de uma obrigação de fazer (art. 3º da Lei nº. 7.347/85). Além disso, a Lei da Ação Civil Pública atribui ao juiz o poder de determinar o cumprimento da atividade devida quando a ação tiver por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, podendo inclusive, determinar, de ofício, a cominação de multa diária para constranger o réu a cumprir a obrigação (art. 11 da Lei nº. 7.347/85). Assim, juristas, membros do Ministério Público, advogados de associações civis e diversos tribunais brasileiros, dentre outros atores do sistema de justiça, vem interpretando estas normas no sentido de ser possível exigir judicialmente do poder público a adoção de políticas públicas que tornem os direitos sociais efetivos. Veja o que, a esse respeito, escreve Mazzilli:

Em síntese, não cabe ao Poder Judiciário impor diretrizes, critérios ou prioridades ao administrador: este é que escolhe as atividades que vai fiscalizar ou as obras que vai fazer, as que vai empreender de imediato e as que vai postergar para momento mais oportuno. [...] Por esse e pelos demais fundamentos, não se pode afastar do Judiciário o pedido em ação civil pública que vise a compelir o administrador a dar vagas a crianças nas escolas ou a investir no ensino, a assegurar as condições condignas e suficientes para o cumprimento das penas pelos sentenciados, a propiciar atendimento adequado nos postos públicos de saúde, a assegurar condições de saneamento básico ou segurança pública no Município ou no Estado etc. O que não se há de admitir, porém, é o uso da ação civil pública ou coletiva para administrar em lugar do governante (MAZZILLI, 2006, p. 125).

De fato, a utilização da Ação Civil Pública para constranger o poder público a implementar políticas públicas tem sido amplamente aceita pelos tribunais brasileiros, sendo de se destacar o fato de que o precedente firmado no Supremo Tribunal Federal, no que concerne à possibilidade de exigir do Estado a execução de políticas públicas, foi originado de uma Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em que se questionava a omissão do Município de Santo André em assegurar o direito à educação infantil, pela falta de creches suficientes para atender às crianças do Município⁴⁷. No sentido da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça também já decidiu pela possibilidade de ser manejada Ação Civil Pública para exigir do poder público a efetivação de direitos sociais constitucionais:

⁴⁷ Referimo-nos ao Agravo Regimental julgado no Recurso Extraordinário nº. 410715/SP, em que foi relator o Ministro Celso de Mello (DJ. 03/02/2006).

Ação civil pública de preceito cominatório de obrigação de fazer, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina tendo em vista a violação do direito à saúde de mais de 6.000 (seis mil) crianças e adolescentes, sujeitas a tratamento médico-cirúrgico de forma irregular e deficiente em hospital infantil daquele Estado. [...] A determinação judicial desse dever pelo Estado, não encerra suposta ingerência do judiciário na esfera da administração. Deveras, não há discricionariedade do administrador frente aos direitos consagrados, quiçá constitucionalmente. Nesse campo a atividade é vinculada sem admissão de qualquer exegese que vise afastar a garantia pética. A homogeneidade e a transindividualidade do direito em foco enseja a propositura da ação civil pública (REsp nº 630765, DJ. 12/09/2005).

A intenção aqui – por se tratar de pesquisa na área de Ciência Política e não de dogmática jurídica – não é defender a tese da sindicabilidade das políticas públicas, mas tão somente mostrar em que sentido os tribunais e demais atores do sistema de justiça brasileira têm interpretado e aplicado as normas relativas à Ação Civil Pública. Assim, Casagrande aponta três aspectos fundamentais, na afirmação do poder político do judiciário brasileiro, presentes nas decisões dos tribunais superiores que determinam ao poder público o cumprimento de obrigação de fazer no campo dos direitos sociais: a) o reconhecimento de que há no país um sistema processual de tutela coletiva que funciona como instrumento de participação da cidadania na fiscalização da administração pública, inclusive com relação ao adimplemento, pelo poder público, de seus direitos sociais; b) plena representatividade das associações, sindicatos e do Ministério Público para a defesa de interesses transindividuais da sociedade civil, por meio de instrumentos processuais de natureza coletiva, notadamente a Ação Civil Pública; c) a sindicabilidade e controle de políticas públicas afetas à observância dos direitos sociais dos cidadãos (CASAGRANDE, 2008, p. 96). Assim, o amplo campo de questões coletivas e difusas sobre as quais pode incidir a tutela da Ação Civil Pública e, bem assim, a possibilidade de ter por objeto o cumprimento de obrigação de fazer são, em suma, e do ponto de vista do entendimento dogmático e jurisprudencial amplamente aceitos e adotados, os motivos principais pelos quais a Ação Civil Pública tem sido empregada, proeminentemente, como forma de obrigar o poder público a adotar políticas públicas:

A abertura constitucional e legal para que através da ação civil pública se promova a proteção judicial “de outros interesses difusos e coletivos”, acena para uma constante prospecção, ao interior da sociedade brasileira, na identificação de novos focos de interesses metaindividuais socialmente relevantes, carecedores de tutela mais específica e eficaz (MANCUSO, 2002, p. 794-795).

A implementação de políticas públicas pela atuação do sistema de justiça brasileiro, por meio de ações civis públicas, enquadra-se claramente na segunda abordagem do fenômeno da judicialização da política, a que nos referimos na primeira seção deste capítulo. Embora nos parágrafos acima tenhamos enfatizado o emprego da Ação Civil Pública na efetivação de direitos sociais, como educação, saúde, habitação etc – portanto, a dimensão positiva ou prospectiva desta abordagem – este instrumento processual também é empregado para restringir, alterar ou anular políticas já implementadas ou em fase de execução – dimensão negativa –, o que ocorre principalmente em questões que envolvem o meio ambiente, populações indígenas, proibidade administrativa, consumo de produtos e serviços etc, hipóteses nas quais os atores do sistema de justiça podem atuar como verdadeiros *veto players*.

A aceitação, por muitos magistrados e tribunais brasileiros, da Ação Civil Pública como instrumento processual para determinar ao poder público a implementação ou para alterar o curso de políticas públicas, tem incentivado a que grupos de interesse atuem, por meio deste instrumento processual, em face do Poder Executivo das três esferas de governo (CASAGRANDE, 2008; VIANNA & BURGOS, 2002). Assim, os atores do sistema de justiça agem de forma semelhante aos atores do sistema político, posto que lhes cabe fazer a composição entre as diferentes – e, não raro, colidentes – demandas advindas de diferentes segmentos sociais, com a diferença de que devem agir a partir da lógica do direito e das regras jurídicas. Nesse sentido, Casagrande comenta que os conflitos sociais judicializados criam “fluxos de deliberação” que permeiam todo o sistema de justiça. Devido às desvantagens inerentes ao ajuizamento de ações civis públicas por entidades da sociedade civil – como veremos logo mais abaixo – diferentes grupos de interesse levam suas demandas ao Ministério Público, que atua como verdadeiro “filtro ordenador e racionalizador de demandas” (CASAGRANDE, 2008, p. 283).

Com efeito, o principal elemento político envolvido no julgamento de ações civis públicas reside não somente na repercussão coletiva ou difusa da decisão judicial, mas no conflito coletivo de interesses subjacente⁴⁸. Casagrande (2008) equipara a tarefa do

⁴⁸ Entendemos o *político*, aqui, como Wolff o explicita em seu ensaio sobre o esquecimento da política (2007): Wolff explica que a economia e a tecnocracia passaram a ocupar posições proeminentes nos processos decisórios. Assim, a hipervalorização da economia e da técnica em detrimento da política resultaria no esquecimento de valores propriamente políticos. É que, como afirma Wolff, a técnica e a economia cumprem um papel relevante apenas na medida em que servem de instrumentos para análise dos problemas. Mas a política não se resume a isso, pois ela também lida com valores (como justiça, equidade etc), e são eles que, no fim, orientam as decisões.

juiz à de um legislador nos casos em que a lei não aponta claramente para a solução do conflito, sobretudo naquelas que exigirão do julgador o balanceamento entre diferentes valores que estejam em questão, embora igualmente protegidos pela Constituição e pelas leis, uma vez que a decisão judicial servirá como norma para determinada coletividade, grupo indeterminado de pessoas ou, até mesmo, para toda a sociedade⁴⁹:

Neste caso, portanto, a judicialização da política por meio da ação civil pública se caracteriza por uma atividade aparentemente legislativa do magistrado, que com sua decisão estabelecerá a norma a ser observada no caso concreto, com a peculiaridade de que esta decisão, dada a sua eficácia *erga omnes* – típica dos processos coletivos -, valerá para toda uma comunidade de pessoas, e em tese, até mesmo sobre todo o território nacional, conforme o caso. Ou seja, a decisão judicial, terá a mesma repercussão geral da lei, pelo menos até que o Poder Legislativo (ou o Supremo Tribunal Federal...) adote outras solução para resolver a antinomia ou vácuo legislativo (CASAGRANDE, 2008, p. 94).

O estudo empírico mais conhecido sobre o emprego de ações civis públicas, no que se refere ao fenômeno da judicialização da política no Brasil, foi realizado por Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos (2002). Realizada em cartórios das varas de 1º grau do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a pesquisa analisou 186 das 457 ações civis públicas então em andamento, abrangendo o período de 1996 a 2001, e constatou que o Ministério Público figurava como autor de 42,7% das ações até então ajuizadas. Vianna e Burgos identificaram que os objetos daquelas ações versavam tanto sobre defesa da moralidade pública, busca de proteção do cidadão contra violações de seus direitos causadas por omissões do Estado, como também ações propositivas, que visam a provocar a adoção de políticas públicas pelas autoridades governamentais. Embora em proporção ainda limitada, essas ações por políticas públicas estariam crescendo, o que revelaria maior protagonismo dos cidadãos para influenciar, pela via judicial, a formulação da agenda pública.

Na prática, embora a intenção original com a criação da Lei nº. 7.347/85 fosse a mobilização da sociedade civil para a defesa dos interesses metaindividuais (WATANABE, 2002), tem-se observado que o Ministério Público tem capitaneado o ajuizamento das ações civis públicas, o que pode ser explicado tanto por fatores intrínsecos à legislação instituidora desta ação coletiva, como também por fatores extrínsecos a ela (CASAGRANDE, 2008, p. 88). Alguns destes fatores, como veremos,

⁴⁹ Segundo o art. 16 da Lei nº 7.347/85, a decisão que julga procedente o pedido é dotada de efeito *erga omnes* (contra todos), nos limites da competência territorial do órgão prolator.

estão relacionados com questões discutidas na seção anterior, relativamente ao acesso à justiça.

Segundo a Lei nº. 7.347/85, as entidades associativas – como associações civis, partidos políticos, sindicatos e fundações privadas – só podem efetuar a defesa de interesses transindividuais que tenham pertinência temática com o grupo, classe ou categoria de pessoas que as compõem. Assim, embora essa defesa possa ser estendida a não-associados, a finalidade institucional do ente associativo deve ser compatível com a demanda judicial do interesse (MAZZILLI, 2006). Ademais, embora as entidades associativas disponham da prerrogativa de solicitar às autoridades competentes certidões e informações com a finalidade de instruir a ação, não há nenhum mecanismo que torne esta solicitação compulsória, de sorte que o descumprimento da solicitação não acarreta nenhuma sanção.

Por outro lado, o Ministério Público dispõe de certas prerrogativas legais – portanto, fatores intrínsecos à lei da Ação Civil Pública e outras leis – que ajudam a explicar sua proeminência no ajuizamento de ações civis públicas. Inicialmente, sobreleva notar a possibilidade de instauração do Inquérito Civil, um procedimento de investigação administrativa a cargo do Ministério Público destinado a reunir elementos de convicção para a propositura de ações civis públicas, tomada de compromissos de ajustamento de condutas⁵⁰ e expedição de recomendações⁵¹ (MAZZILLI, 2006). Durante este procedimento, o Ministério Público pode requisitar informações, documentos, ouvir testemunhas, realizar inspeções pessoais, entre outras diligências, a fim de coletar a maior quantidade de elementos possíveis para lograr êxito no ajuizamento da Ação Civil Pública.

Ademais, o Ministério Público dispõe do poder de requisição. Contrariamente às entidades associativas, a requisição de informações e documentos feita pelo Ministério Público não pode ser desatendida ou cumprida fora do prazo assinalado sem justificativa razoável, sob pena de responsabilização funcional ou disciplinar do agente público e de responsabilização criminal do indivíduo para o qual foi expedida a requisição.

⁵⁰ Compromisso de Ajustamento de Conduta é definido como o “ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais” (CARVALHO FILHO, 2001, p. 4).

⁵¹ Segundo a Lei Complementar nº. 75/93 e a Lei nº. 8.625/93, cabe ao Ministério Público expedir recomendações “visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”.

Além disso, é preciso salientar que a atuação do Ministério Público não está restringida pela “pertinência temática”, podendo efetuar a defesa de “outros interesses difusos e coletivos”, além dos expressamente descritos na lei instituidora da Ação Civil Pública.

Por último, deve-se mencionar a possibilidade de membros do Ministério Público resolverem conflitos coletivos extrajudicialmente por meio dos chamados termos de ajustamento de conduta. Esses termos são firmados de forma negociada com os agentes causadores de dano à coletividade e possuem eficácia de título executivo judicial, ou seja, prescindem de toda a fase instrutória da ação judicial, possibilitando, desta maneira, solução mais expedita ao conflito. Assim, de início, já é possível perceber que o Ministério Público dispõe de recursos de poder, oriundos da legislação, que o colocam em uma situação muito mais vantajosa do que as entidades associativas, no que diz respeito ao ajuizamento de ações civis públicas.

Diante deste quadro, não é de estranhar que muitas entidades da sociedade civil passem a buscar o Ministério Público para o ajuizamento de suas demandas, como afirma Casagrande:

As associações e sindicatos há muito tempo já perceberam que vale mais a pena solicitar a investigação preliminar do Ministério Público do que propor diretamente uma ação temerária. Como os investigados não podem recusar-se a atender às requisições do Ministério Público e como em regra o inquérito civil é público, as associações e sindicatos encontram um meio relativamente fácil de ter acesso a informações do Poder Público ou de grandes corporações, que muito dificilmente conseguiriam obter de maneira direta (CASAGRANDE, 2008, p. 89).

Mas há também fatores extrínsecos à legislação que merecem ser ponderados para se compreender a proeminência do Ministério Público no ajuizamento de Ações Civis Públicas, a extensão da legitimidade à Defensoria Pública para o ajuizamento desta ação e, ainda, a relação com a ideia de acesso à justiça.

Entre os fatores extrínsecos à legislação, deve-se mencionar o nível de organização interna do Ministério Público da União e dos Estados. Com efeito, o Ministério Público possui coordenadorias específicas para atuação processual em conflitos coletivos⁵².

⁵² O Ministério Público Federal possui em sua estrutura, por exemplo, além da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, seis Câmaras de Coordenação, dentre as quais destacamos as seguintes: Constitucional (1ª CCR), Consumidor e Ordem Econômica (possui 7 grupos de trabalho), Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (possui 10 grupos de trabalho), Patrimônio Público e Social (5ª CCR), Índios e Minorias (possui quatro grupos de trabalho).

Assim, Casagrande afirma que, em função desta organização interna, o Ministério Público dispõe de “profissionais altamente gabaritados nas legislações mais frequentemente objeto de tutela coletiva, como o meio ambiente, a saúde pública, a educação, a probidade administrativa, entre outras” (CASAGRANDE, 2008, p. 92).

Em segundo lugar, a atuação de membros do Ministério Público em processos de natureza coletiva, se assemelha, guardado o devido contexto, ao que Galanter (1974) chama de *repeat players*, isto é, aqueles atores, cuja habitualidade e familiaridade com processos de natureza semelhante, permite o teste de estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. De fato, devido aos recursos, bem como em razão da tutela coletiva de interesses transindividuais ser uma das funções precípua do Ministério Público, os membros da instituição apresentam altos níveis de capacitação e habilitação específica ao longo do tempo para o ajuizamento da Ação Civil Pública:

Este quadro de alta especialização dos membros do Ministério Público se opõe ao que comumente se vê na defesa judicial de associações: advogados sem intimidade com a tutela coletiva por inadequação dos currículos das faculdades de direito, ou por falta de incentivo específico, pois embora o associativismo venha ganhando muita força no país nas últimas décadas, nossas associações civis ainda estão longe do perfil de suas congêneres americanas: enquanto estas gozam de polpudos orçamentos para manter grandes bancas de advocacia, o que se vê como padrão no Brasil ainda são os advogados abnegados em início de carreira que nas horas disponíveis militam num trabalho quase voluntário (CASAGRANDE, 2008, p. 92).

Portanto, as atribuições e prerrogativas legais e, bem assim, os recursos, o nível de organização, capacitação e especialização do Ministério Público e dos membros da instituição, mostra a validade das questões discutidas na seção anterior sobre o acesso à justiça, sobretudo no que concerne aos meios financeiros para o acesso, a coletivização de conflitos e, ainda, as vantagens inerentes à habitualidade e especialização no ajuizamento de demandas. Como afirmam Cappelletti e Garth, “*class actions* e ações de interesse público exigem especialização, experiência e recursos em áreas específicas, que apenas grupos permanentes, prósperos e bem assessorados possuem” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 61). Estes fatores mostram, como visto na seção anterior, que a alteração na legislação, por si só, e desacompanhada de recursos materiais e de estruturas de apoio – para usarmos a expressão de Epp – não é capaz de gerar ou ampliar efetivamente o acesso à justiça.

Essas questões são importantes, considerando-se, a recente alteração na legislação para incluir a Defensoria Pública entre os legitimados para propor a Ação Civil Pública. Isto porque, como procuraremos mostrar no próximo capítulo, a Defensoria Pública foi criada com a finalidade de ser a instituição principal para garantir o acesso à justiça à população carente brasileira. A questão, portanto, é saber se, além das prerrogativas legais, a Defensoria Pública realmente possui condições materiais suficientes para atender de forma adequada às demandas coletivas da população, discussão que faremos mais adiante.

De todo modo, é certo que dentre as ações coletivas, a Ação Civil Pública tem desempenhado um importante papel no que diz respeito ao fenômeno de judicialização da política no Brasil, servindo como instrumento de participação política em processos decisórios pela via do sistema de justiça e de agendamento de demandas sociais.

CAPÍTULO II – A DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

A Defensoria Pública é a instituição estatal criada no Brasil com a finalidade de proporcionar acesso à justiça de forma integral e gratuita. No presente capítulo pretendemos apresentar a Defensoria Pública como um dos principais instrumentos de acesso à justiça no sistema jurídico brasileiro, com ênfase na Defensoria Pública da União, eis que a presente pesquisa tem por objeto a análise da atuação desta instituição nos conflitos coletivos na Amazônia Legal.

Assim, na primeira seção discutimos o modelo adotado no Brasil para proporcionar o acesso universal à justiça, de que tratamos no capítulo anterior. Além disso, descrevemos o processo de consagração constitucional da Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça e apresentamos os princípios e funções institucionais da Defensoria Pública.

Na seção subsequente discutimos a instituição do ponto de vista normativo, delimitando a abordagem à Defensoria Pública da União, tendo em vista o objeto desta pesquisa. Descrevemos a forma como está organizada a Defensoria Pública da União e apresentamos o modo como está estruturada a carreira dos Defensores Públicos Federais, bem como seus direitos, garantias e prerrogativas e, também, seus deveres, proibições, impedimentos e responsabilidade funcional.

Na última seção deste capítulo apresentamos e reunimos dados de pesquisas empíricas sobre a instituição e de auditorias realizadas por órgãos de controle e fiscalização, enfatizando aspectos como o perfil dos Defensores Públicos Federais, abrangência dos serviços da instituição, quadro de pessoal e estrutura orçamentária. O objetivo é proporcionar um exame crítico da realidade da instituição com a missão constitucional e legal que lhe foi cometida de proporcionar o acesso à justiça às pessoas necessitadas.

2.1 Defensoria Pública: Acesso Universal à Justiça

Juristas, cientistas políticos e cientistas sociais consideram a Defensoria Pública a principal instituição pública atualmente existente no Brasil responsável por propiciar o acesso universal à justiça. Segundo a Constituição Federal, em seu artigo 134, a Defensoria Pública é considerada instituição essencial à função jurisdicional, incumbida da orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados. Nesse sentido, a instituição da Defensoria Pública é a materialização do dever constitucional que o

Estado brasileiro tem de conservar em funcionamento um serviço permanente para que as pessoas necessitadas tenham à sua disposição, sempre que precisarem, um Defensor Público adequadamente capacitado para lhes proporcionar o devido auxílio em juízo ou fora dele.

Como se percebe, a instituição da Defensoria Pública no Brasil corresponde ao segundo modelo de assistência judiciária da “primeira onda” de acesso à justiça vista no capítulo anterior, a saber, o Sistema de Defesa Oficial ou *Salaried Staff Model*, mais especificamente da segunda submodalidade, eis que o serviço é prestado pelo Estado, por meio de uma instituição específica – a Defensoria Pública – com carreira própria de advogados contratados e pagos pelos cofres públicos, diferentemente do que ocorre com os *Neighborhood Law Offices* (“escritórios de vizinhança”), cujos serviços são prestados por entidades não-estatais, via de regra sem fins lucrativos. Como afirma Cleber Alves, o modelo adotado no Brasil

se caracteriza, primeiramente, pela opção de se criar, na esfera federal e na esfera estadual, entidade pública destinada a prestar o serviço de representação judicial e de assistência jurídica extrajudicial, com profissionais remunerados pelos cofres públicos, investidos de certas prerrogativas e garantias legais. Essa entidade, que inicialmente era denominada genericamente de “Assistência Judiciária”, de acordo com a Constituição de 1988 passa a ser necessariamente denominada DEFENSORIA PÚBLICA, e seu âmbito de atuação é o mais amplo possível, abrangendo tanto as causas criminais como as não criminais de um modo geral (ALVES, 2006, p. 254).

Até a Constituição de 1988, a assistência judiciária tinha caráter caritativo. Apesar de o direito à assistência judiciária ter previsão constitucional, não havia regulamentação específica sobre como os serviços jurídicos gratuitos seriam prestados nem a instituição responsável pela prestação destes serviços, muito embora editada a Lei nº. 1.060/50 (CUNHA, 1999). Foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, pela primeira vez, entre as instituições consideradas como “essenciais à justiça”, foi expressamente mencionada a Defensoria Pública, instituindo, assim, em âmbito nacional, um modelo que deveria ser adotado para a prestação do serviço.

Segundo Cleber Alves, todavia, o processo de consagração constitucional da Defensoria Pública como instituição essencial à Justiça não contou com a mobilização e a participação da sociedade civil, tendo sido, na verdade, fruto de lutas de representantes da corporação classista dos defensores públicos, “com diminuto engajamento dos

movimentos sociais, resultando de uma negociação política com as classes dominantes representadas pelo ‘Centrão’” (ALVES, 2006, p. 254)⁵³.

A atuação da Defensoria Pública se encontra regulamentada pela Lei Complementar nº. 80, de 12 de janeiro de 1994, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº. 132, de 07 de outubro de 2009, denominada Lei Orgânica da Defensoria Pública. Em síntese, esta lei dispõe sobre a organização da Defensoria Pública, os princípios e funções institucionais, estrutura, carreira, direitos, garantias, prerrogativas, deveres proibições, impedimentos e responsabilidade funcional de seus membros, entre outros.

⁵³ “Em meados dos anos 80, o Brasil passava por um profundo processo de reestabelecimento das instituições democráticas, tendo sido convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, para elaborar a nova constituição, que foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Como era de se esperar, houve uma profunda mobilização da sociedade civil brasileira em torno do processo político deflagrado para preparação da nova Carta Constitucional. Antes de instalada a Assembleia, o Presidente José Sarney criou uma Comissão integrada por eminentes personalidades da vida nacional – que ficou conhecida por ‘Comissão dos Notáveis’, tendo como coordenador o Dr. Afonso Arinos de Mello Franco, cujo objetivo era o de elaborar um pré-projeto de Constituição. Um grupo de Defensores Públicos do Rio de Janeiro se mobilizou para acompanhar os trabalhos dessa Comissão, com o objetivo de ver assegurada a manutenção, no texto a ser elaborado, da garantia de Assistência Judiciária pública, indicando-se expressamente que esse encargo deveria caber ao Estado.

Iniciados os trabalhos da Constituinte, a Defensoria do Rio de Janeiro, que na época era reconhecidamente a que estava melhor estruturada no país, designou o Defensor Público João Simões Vagos Filho para acompanhar de perto os trabalhos em Brasília. Também as entidades de classe dos Defensores, ou seja a ADPERJ (Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro) e a FENADEP (Federação nacional das Associações de Defensores Públicos), na época presidida pela Defensora sul-matogrossense Sueli Fletx Neder, realizaram um trabalho intenso de *lobby* junto aos constituintes, com o objetivo de garantir a constitucionalização da Defensoria Pública como instituição do Estado encarregada de prestar a assistência jurídica aos necessitados.

A linha de atuação dos representantes da Defensoria Pública durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte estava embasada no entendimento que vinha se consolidando a décadas em eventos acadêmicos e congressos jurídicos pelo país afora [...]. No seu esforço pela afirmação institucional no texto da nova Carta Política que estava sendo elaborada, os Defensores Públicos tiveram dentre seus aliados mais fortes o Senador Nelson Carneiro, do Rio de Janeiro, e o Deputado Sílvio Abreu, de Minas Gerais.

Em 01 de fevereiro de 1987 instalava-se, com grande expectativa de toda a sociedade brasileira, a Assembleia Nacional Constituinte. Deliberou-se que, em princípio, os trabalhos não deveriam se vincular ao texto que fora elaborado pela ‘Comissão dos Notáveis’, presidida pelo Dr. Afonso Arinos. Ficou, então, estabelecida a criação de diversas Comissões Temáticas para estudo e encaminhamento das ideias e propostas a serem incluídas no texto da futura Constituição. A temática da Defensoria Pública e da assistência judiciária ficou afeta à Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público que tinha na presidência o constituinte Wilson Marques (MS) e na relatoria o constituinte Plínio de Arruda Sampaio (SP). No final de seus trabalhos, essa Comissão apresentou relatório final em que foi aprovada a expressa inclusão de dispositivos prevendo a instituição da Defensoria Pública ‘para a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados’. Apesar disso, na fase decisiva das votações, o grupo político denominado ‘Centrão’ apresentou um novo anteprojeto em que foi suprimida a menção à Defensoria Pública. Para os defensores públicos esse foi um momento dramático. Após intensa atuação dos representantes da classe nos bastidores da Assembleia Constituinte, finalmente no dia 26 de agosto de 1988 foi votado pelo plenário o texto definitivo onde constava pela primeira vez na história constitucional do país a consagração da Defensoria Pública como órgão do Estado indispensável ao exercício da função jurisdicional, atribuindo-se-lhe não apenas o encargo de garantir o patrocínio em juízo dos interesses dos necessitados, mas também a prestação de assistência jurídica integral e gratuita” (ALVES, 2006, p. 252-254).

A Defensoria Pública está organizada de forma semelhante ao Ministério Público, observando a peculiaridade do federalismo brasileiro, a saber: (1) A Defensoria Pública da União; (2) a Defensoria Pública dos Estados; e (3) a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios. Deve ser ressaltado, porém, que não há hierarquia entre umas e outras. A intenção desta divisão é que haja cobertura dos serviços prestados pela Defensoria Pública em todas as esferas da jurisdição.

São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Segundo Cleber Alves e Marília Pimenta, a unidade consiste em vislumbrar a Defensoria Pública, compreendidas aqui a Defensoria Pública da União, as Defensorias dos Estados e a Defensoria do Distrito Federal e dos Territórios, como “um todo orgânico, sob a mesma direção, os mesmos fundamentos e as mesmas finalidades” (ALVES & PIMENTA, 2004, p. 112). Tal unidade, existente de forma assemelhada ao Ministério Público, como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal⁵⁴ não implica, entretanto, em vinculação de opiniões, ou seja, os membros da instituição podem divergir na interpretação do direito.

Já a indivisibilidade significa que a Defensoria Pública consiste em “um todo orgânico, não estando sujeita a rupturas ou fracionamentos” (MORAES, 1999, p. 174). Esse princípio permite que os membros da Defensoria Pública se substituam uns aos outros, a fim de que não haja interrupções na prestação da assistência jurídica. Comentando os princípios da unidade e da indivisibilidade, Silvio Moraes afirma que

A unidade e a indivisibilidade permitem aos membros da Defensoria Pública substituírem-se uns aos outros, obedecidas as regras legalmente estabelecidas, sem qualquer prejuízo para a atuação da instituição ou para a validade do processo. E isto porque cada um deles é parte de um todo, sob a mesma direção, atuando pelos mesmos fundamentos e com as mesmas finalidades. A unidade, todavia não implica na vinculação de opiniões. Nada impede que um Defensor Público que venha a substituir o outro tenha entendimento diverso sobre determinada questão e, portanto, adote procedimento diferente daquele iniciado pelo substituído (MORAES, 1995, p. 22).

Por fim, a independência funcional impede que os membros da Defensoria Pública sejam subordinados à hierarquia funcional, ficando os mesmos subordinados apenas à hierarquia administrativa. Tal princípio institucional “elimina qualquer possibilidade de hierarquia diante dos demais agentes políticos do Estado, incluindo os magistrados,

⁵⁴ AI 237400 ED/RS, 1ª Turma, Relator: Ministro Ilmar Galvão, julgado em 27/06/2000, DJ de 24/11/2000, p. 102.

promotores de justiça, parlamentares, secretários de estado e delegados de polícia” (GALLIEZ, 2010, p. 27). Além disso, Breno Cruz Mascarenhas Filho observa que “a independência funcional revela a aptidão de o Defensor agir segundo suas próprias convicções e a partir de seus conhecimentos técnicos, desvinculadamente da opinião de seu chefe, a quem não se subordina senão no ponto de vista administrativo” (MASCARENHAS FILHO, 1992, p. 89).

As funções institucionais da Defensoria Pública estão descritas no art. 4º da Lei Complementar nº. 80/94, que teve sua redação alterada pela Lei Complementar nº. 132/09. Esta última foi fruto dos esforços empreendidos na concretização do “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça Acessível, Ágil e Efetivo”, firmado entre os representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiros, no ano de 2009, e que tinha como primeiro objetivo viabilizar o “acesso universal à justiça, principalmente dos mais necessitados”. Entre as ações destinadas ao cumprimento do II Pacto Republicano merece destaque a voltada para o “fortalecimento da Defensoria Pública e dos mecanismos destinados a garantir assistência jurídica integral aos mais necessitados”.

De fato, nota-se sensível alteração nas funções institucionais da Defensoria Pública com as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº. 132/09. Tais modificações ampliaram a atuação da instituição, podendo-se considerar que houve o fortalecimento – ao menos no sentido normativo – da Defensoria Pública, se por “fortalecimento” se entende a ampliação das funções institucionais e, por conseguinte, atribuindo-se-lhe novos poderes.

As funções institucionais da Defensoria Pública podem ser agrupadas em três grandes áreas, a saber: 1) atuação extrajudicial; 2) atuação judicial na defesa de interesses individuais; 3) atuação judicial na defesa de interesses transindividuais.

Entre as funções institucionais de atuação extrajudicial destacamos as seguintes: prestar orientação jurídica aos necessitados; promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas

atribuições; exercer a defesa dos necessitados em processos administrativos perante todos os órgãos e em todas as instâncias; representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

Entre as funções institucionais de atuação judicial na defesa de interesses individuais, podemos mencionar as seguintes: exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; exercer a defesa dos direitos e interesses individuais dos direitos do consumidor; impetrar *habeas corpus*, mandado de injunção, *habeas data* e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; exercer a defesa dos interesses individuais da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; atuar nos Juizados Especiais.

Por último, no que diz respeito à tutela de interesses coletivos, destacamos as seguintes funções institucionais: promover Ação Civil Pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor; exercer a defesa dos interesses coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; promover a mais

ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

A Lei Complementar nº. 80/94 estabelece que a assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública. Isto significa dizer que outras entidades ou órgãos do Estado não poderão prestar estes serviços. Nada impede, porém, que a sociedade civil se mobilize para prestar assistência jurídica – como ocorre atualmente com os núcleos de prática jurídica de faculdades de direito ou a atuação de Organizações Sociais (OS's) e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's) – ou que advogados particulares prestem orientação jurídica ou postulem em juízo ou fora dele em benefício de pessoas necessitadas e sejam remunerados pelos cofres públicos⁵⁵.

Outro dispositivo incluído na Lei Complementar nº. 80/94, pela Lei Complementar nº. 132/09, atribuiu força de título executivo extrajudicial ao instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público. Essa atribuição vai ao encontro do que foi dito no capítulo precedente sobre o novo enfoque do acesso à justiça, especialmente no que diz respeito às formas alternativas de resolução de conflitos.

Como vimos no capítulo anterior, a implantação do Sistema de Defesa Oficial nos Estados Unidos, mediante a dedicação exclusiva às pessoas de baixa renda, permitiu que advogados tentassem a ampliação dos direitos dos pobres mediante o ajuizamento dos chamados “casos-teste”, de atividades de *lobby* e até mesmo outras atividades tendentes a obter reformas na legislação (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 40). No mesmo sentido, defendendo atuação ampla da Defensoria Pública, inclusive no sentido de atuar para promover a alteração na legislação, tendo em vista a efetivação do acesso à justiça e à cidadania, Cleber Alves afirma que

É preciso ter presente que a atuação dos Defensores vai muito além da mera postulação perante o judiciário: deve abranger atuação perante órgãos da administração pública [...]; e isto não apenas em defesas de acusados em processos disciplinares, mas também de uma maneira pró-ativa e criativa mediante toda e qualquer intervenção que possa resultar em preservação e ampliação de direitos e benefícios legalmente admissíveis em prol do cidadão, no campo da educação,

⁵⁵ A legislação brasileira prevê a figura do defensor dativo, que é o advogado nomeado como patrono de um indivíduo desassistido, que geralmente ocorre nas comarcas onde não há serviço de assistência judiciária implantado.

saúde pública, moradia, e assistência social; deve abranger também a atuação em âmbito parlamentar, na busca do aprimoramento das leis que afetam diretamente os interesses os mais pobres, assim como na conquista de novas garantias e benefícios legais capazes de contribuir para a erradicação da pobreza e a melhoria das condições de vida daqueles que são os destinatários da atuação da Defensoria Pública. Trata-se de garantir o acesso à justiça em sentido amplo, para todos, e em sentido pleno, integral, como determina a Constituição de 1988. (ALVES, 2006, p. 320-321)

A importância da prestação de serviços públicos gratuitos de assistência jurídica – como os prestados pela Defensoria Pública brasileira – têm recebido reconhecimento de organismos internacionais. Com efeito, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos editou em 07 de junho de 2011, a Resolução nº. 2656, intitulada “Garantias de Acesso à Justiça: o Papel dos Defensores Públicos Oficiais”, na qual, entre outros, afirma a importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita para a promoção e a proteção do direito ao acesso à justiça de todas as pessoas, em especial daquelas que se encontram em situação especial de vulnerabilidade; expressa apoio ao trabalho que tem sido desenvolvido pelos defensores públicos oficiais dos Estados do Hemisfério, que constitui um aspecto essencial para o fortalecimento do acesso à justiça e à consolidação da democracia; recomenda aos Estados membros que já disponham do serviço de assistência jurídica gratuita que adotem medidas que garantam que os defensores públicos oficiais gozem de independência e autonomia funcional e incentiva os Estados membros que ainda não disponham da instituição da defensoria pública que considerem a possibilidade de criá-la em seus ordenamentos jurídicos. Deste modo, a Organização dos Estados Americanos acena positivamente para a criação de instituições que prestem serviços jurídicos gratuitos à população necessitada, tal como o modelo adotado pelo Brasil.

Não é de estranhar, pois, que André Luís Machado de Castro e Márcia Nina Bernardes atribuam à Defensoria Pública papel importante na criação e consolidação da cultura de direitos inaugurada pela Constituição de 1988:

A Defensoria Pública se consolida nacionalmente como ator importante para a criação dessa cultura de direitos, podendo (ou devendo) estar presente em todas as ações de acesso ao direito e à justiça. Ela assume, e deve assumir, papel preponderante como ferramenta para acesso à justiça e inclusão política e social, em crescente articulação com a sociedade civil (CASTRO & BERNARDES, 2008, p. 105).

Assim, ao menos no plano normativo, pode-se afirmar que a Defensoria Pública foi prevista constitucionalmente como a principal instituição pública destinada a assegurar o acesso universal à justiça, sendo de se destacar a realização de reformas recentes na legislação que regem a instituição, as quais ampliaram o leque de funções institucionais, permitindo, assim, campos mais vastos de atuação, com destaque para a tutela de interesses coletivos, formas alternativas de resolução de conflitos, atuação interdisciplinar e capacidade de representação perante organismos internacionais.

2.2 Organização da Defensoria Pública da União

Visto que o objeto da presente pesquisa versa sobre a atuação da Defensoria Pública da União nos conflitos coletivos nos Estados que compõem a Amazônia Legal, delimitaremos a presente análise da instituição apenas à Defensoria Pública da União. O objetivo da presente seção é traçar os principais aspectos institucionais da Defensoria Pública da União, os quais consideramos importantes, uma vez que permitirão o exame crítico da realidade da instituição, que será objeto da seção seguinte deste capítulo. Assim, inicialmente tecemos apontamentos sobre a estrutura da Defensoria Pública da União, para em seguida apresentarmos a forma como está estruturada a carreira dos Defensores Públicos Federais, bem como seus direitos, garantias e prerrogativas e, por último, seus deveres, proibições, impedimentos e responsabilidade funcional.

2.2.1 Estrutura

A Defensoria Pública da União está estruturada em órgãos de administração superior, órgãos de atuação e órgãos de execução. Os órgãos de administração superior são quatro: a Defensoria Pública-Geral da União, a Subdefensoria Pública-Geral da União, o Conselho Superior da Defensoria Pública da União e a Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União.

A Defensoria Pública-Geral da União é o órgão de cúpula da instituição, sendo exercida pelo Defensor Público-Geral Federal, o qual é nomeado pelo Presidente da República, dentre membros estáveis da Carreira e maiores de 35 (trinta e cinco) anos, escolhidos em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus membros, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de 2 (dois) anos. A formação da lista tríplice para escolha do Defensor Público-Geral Federal pelos membros da instituição foi uma novidade

trazida pela Lei Complementar nº. 132/09, já que antes a indicação era feita pelo próprio Presidente da República.

A maior parte das atribuições do Defensor Público-Geral Federal consiste na prática de atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal, tais como superintender, coordenar as atividades e orientar a atuação da instituição, abrir concursos públicos para ingresso na carreira, estabelecer a lotação e a distribuição dos membros e servidores, proferir decisões nas sindicâncias e processos administrativos disciplinares, autorizar os afastamentos dos membros, entre outras. Mas há também atribuições de natureza propriamente jurídica, tais como exercer a representação judicial e extrajudicial da instituição.

Cabe ressaltar que, embora não previstas na Lei Complementar nº. 80/94, foram criadas, por meio da Portaria DPU nº 560, de 30 de agosto de 2007, no âmbito da Defensoria Pública-Geral da União, as Câmaras de Coordenação, que são órgãos setoriais de padronização e harmonização da atuação, bem como de assessoramento em relação ao exercício da atividade de prestação da assistência jurídica da Defensoria Pública da União. Estas Câmaras são responsáveis por dar suporte técnico à atuação dos Defensores Públicos da União, no sentido de auxiliá-los na formulação ou no aprimoramento de teses a serem utilizadas na prestação da assistência jurídica, encaminhando informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuem em sua área, além de formular enunciados destinados a harmonizar a assistência jurídica prestada pela instituição. Atualmente, existem quatro Câmaras de Coordenação: Câmara de Coordenação Criminal, Câmara de Coordenação Cível, Câmara de Coordenação Previdenciária e Câmara de Coordenação de Direitos Humanos e Tutela Coletiva.

A Subdefensoria Pública-Geral da União é exercida pelo Subdefensor Público-Geral Federal, o qual é nomeado pelo Presidente da República, dentre os integrantes da Categoria Especial da Carreira, escolhidos pelo Conselho Superior, para mandato de 2 (dois) anos. Ao Subdefensor Público-Geral Federal cabe substituir o Defensor Público-Geral Federal em suas faltas, impedimentos, licenças e férias, além de auxiliá-lo nos assuntos de interesse da instituição e realizar as atribuições delegadas pelo Defensor Público-Geral Federal.

O Conselho Superior da Defensoria Pública da União é um órgão colegiado da administração superior da instituição. A lei determina que, em sua composição, deve incluir obrigatoriamente o Defensor Público-Geral Federal, o Subdefensor Público-Geral Federal e o Corregedor-Geral Federal, como membros natos, e, em sua maioria,

representantes estáveis da Carreira, 2 (dois) por categoria, eleitos pelo voto direto, plurinominal, obrigatório e secreto de todos integrantes da Carreira. Os membros do Conselho Superior são eleitos para mandato de dois anos, mediante voto nominal, direto e secreto. Além de poderes normativos no âmbito da instituição, compete ao Conselho o exercício de atribuições relativas à gestão de pessoal, tais como elaboração de lista tríplice destinada à promoção por merecimento, decisão de lista de antigüidade dos membros da Defensoria Pública da União e sobre as reclamações a ela concernentes, julgamento de recursos e revisões de processos disciplinares, deliberação sobre organização de concurso para ingresso na carreira e indicação de 6 (seis) nomes dos membros da classe mais elevada da Carreira para que o Presidente da República nomeie, dentre esses, o Subdefensor Público-Geral Federal e o Corregedor-Geral Federal da Defensoria Pública da União, dentre outras.

Segundo a Lei Complementar nº. 80/94, a Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União é órgão de fiscalização da atividade funcional e da conduta dos membros e dos servidores da Defensoria Pública da União. À Corregedoria Geral cabe, além de realizar correições e inspeções funcionais, receber e processar as representações contra os membros da Defensoria Pública da União, e encaminhá-las, com parecer, ao Conselho Superior; propor a instauração de processo disciplinar contra membros da Defensoria Pública da União e seus servidores, dentre outras previstas na Lei. Este órgão é exercido pelo Corregedor-Geral, o qual é indicado dentre os integrantes da classe mais elevada da carreira pelo Conselho Superior e nomeado pelo Presidente da República para mandato de dois anos.

Os órgãos de atuação da Defensoria Pública da União são as Defensorias Públicas da União nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios e os Núcleos da Defensoria Pública da União. Os Núcleos da Defensoria Pública da União, por sua vez, são órgãos de atuação criados para atender a população de uma região específica dos Estados, Distrito Federal ou Territórios. Assim, por exemplo, a Defensoria Pública da União no Mato Grosso possui um Núcleo: a Defensoria Pública da União em Cáceres. A Lei Complementar nº. 80/94 estipula que a organização da Defensoria Pública da União deve primar pela descentralização, de modo a tornar mais acessíveis os serviços prestados pela instituição.

Às Defensorias Públicas da União nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios e aos Núcleos da Defensoria Pública da União cabe a atuação junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da

União. Em cada uma das unidades nos Estados e no Distrito Federal e nos Núcleos deve haver um Defensor Público-Chefe responsável, principalmente, por coordenar as atividades desenvolvidas pelos Defensores Públicos Federais que atuem em sua área de competência.

Os órgãos de execução da Defensoria Pública da União são os Defensores Públicos Federais, a quem cabe o desempenho das funções de orientação, postulação e defesa dos direitos e interesses dos necessitados. Os Defensores Públicos Federais constituem o órgão da Defensoria Pública da União que possui maior proximidade com a população assistida, já que são eles que atendem as partes interessadas, realizam conciliações, acompanham e comparecem aos atos processuais, atuam em processos administrativos, entre outras.

Assim, pode-se afirmar que os órgãos de administração superior da Defensoria Pública da União são mais voltados para a gestão administrativa e de pessoal da instituição, embora com repercussão importante para a atuação institucional precípua, voltada para o acesso à justiça, como se depreende, principalmente, das atribuições das Câmaras de Coordenação que contribuem para a padronização e harmonização da atuação dos membros da Defensoria Pública da União.

Por seu turno, os órgãos de atuação e de execução são os que, como dissemos acima, possuem contato direto com a população assistida, eis que realizam os atendimentos e executam os atos tendentes à defesa e postulação judicial e extrajudicial de direitos e interesses das pessoas necessitadas.

2.2.2 Carreira

A Carreira de Defensor Público Federal é composta de três categorias de cargos efetivos, que são: Defensor Público Federal de 2ª Categoria, Defensor Público Federal de 1ª Categoria e Defensor Público Federal de Categoria Especial, respectivamente fase inicial, intermediária e final da carreira.

Segundo a Lei Complementar nº 80/94, os Defensores Públicos Federais de 2ª Categoria atuam junto às instâncias administrativas e ao Tribunal Marítimo, bem assim junto às primeiras instâncias do Poder Judiciário, como Juízos Federais, Juízos do Trabalho, Juntas e Juízes Eleitorais, Juízes Militares, Auditorias Militares.

Já os Defensores Públicos Federais de 1ª Categoria atuam nas chamadas cortes federais de segunda instância, que são os Tribunais Regionais Federais, as Turmas dos

Juizados Especiais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais Regionais Eleitorais.

Os Defensores Públicos Federais de Categoria Especial, por sua vez, atuam no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior do Trabalho, no Tribunal Superior Eleitoral, no Superior Tribunal Militar e na Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Apenas o Defensor Público-Geral atua perante o Supremo Tribunal Federal.

Visto que a carreira de Defensor Público Federal é composta por cargos públicos, o modo de ingresso na carreira se dá mediante aprovação em concurso público de âmbito nacional. A lei estabelece que os aprovados no concurso público deverão se submeter a curso oficial de preparação à carreira, tendo em vista “o treinamento específico para o desempenho das funções técnico-jurídicas e noções de outras disciplinas necessárias à consecução dos princípios institucionais da Defensoria Pública” (art. 26-A da Lei Complementar nº. 80/94). O acesso, de uma categoria para outra da carreira, se dá mediante promoção, devendo ser adotados os critérios de antiguidade e merecimento.

Como se percebe, o concurso público garante o acesso universal à carreira de Defensor Público Federal, sendo uma das razões que podem explicar a heterogeneidade da composição dos membros da instituição, como veremos mais adiante, ao analisarmos os Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil. A democratização das profissões jurídicas, como vimos no capítulo anterior, influencia significativamente no acesso a tribunais por parte de segmentos da sociedade marginalizados, visto que possibilita a postulação de demandas reprimidas, por isso, entre outras razões, o acesso à carreira mediante concurso público é importante.

A divisão de trabalho segundo a categoria de cargos efetivos da Defensoria Pública da União se nos afigura, em tese, medida que vai ao encontro das demandas por acesso efetivo à justiça em relação ao que dissemos a respeito dos litigantes “eventuais” e dos litigantes “habituais”, no capítulo anterior. Como vimos, além de economia de escala, o litigante habitual tem oportunidade de desenvolver relações informais com membros do sistema de justiça, bem como testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. Salvo no caso de escritórios de advocacia melhor estruturados, um advogado particular, normalmente atua perante tribunais com diferentes competências materiais (justiça comum, trabalhista, eleitoral etc) e em diferentes graus de jurisdição (juízes de primeiro grau, tribunais, tribunais superiores etc). Já a forma como está estruturada a carreira da

Defensoria Pública da União permite as vantagens do litigante habitual, uma vez que prevê atuação específica, conforme o cargo ocupado, perante diferentes instâncias judiciárias.

No plano da divisão de matérias, percebe-se que as Defensorias Públicas da União nos Estados e no Distrito Federal – bem assim seus respectivos Núcleos – subdividem-se em Ofícios, segundo matérias (previdenciário, tributário, direitos coletivos etc), os quais também permitem especialização na atuação do Defensor Público Federal.

Todavia, estas afirmações são “em tese”, pois, como veremos mais adiante, o número deficitário de Defensores Públicos Federais existentes impede que estes benefícios se concretizem, chegando mesmo a comprometer a qualidade na prestação dos serviços.

2.2.3 Direitos, Garantias e Prerrogativas dos Defensores Públicos Federais

As garantias dos membros da Defensoria Pública da União estão previstas no art. 43 da Lei Complementar nº 80/94 e são: independência funcional no exercício de suas atribuições, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e estabilidade.

A primeira delas é decorrência do princípio institucional da independência funcional já explicado na seção anterior. Independência funcional, como garantia, significa que os membros da Defensoria Pública devem respeito, no âmbito administrativo, a seus superiores hierárquicos, mas a formação de seu convencimento técnico-jurídico é exercida de forma livre e independente, sem a interferência de quem quer que seja (MENEZES, 2011). Como afirma Galliez, para que o defensor público exerça suas funções com plena independência funcional, “é preciso que lhe seja assegurada a permanência em seu órgão de atuação, mediante lotação, eliminando-se qualquer risco de redução de seus vencimentos e da perda do cargo” (GALLIEZ, 2010, p. 54). Por essa razão, estão previstas também, como garantias a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos e a estabilidade.

A inamovibilidade consiste na vedação da remoção do Defensor Público do órgão de atuação onde o mesmo esteja lotado para qualquer outro, de forma compulsória. Assim, o Defensor Público deve permanecer no cargo para o qual foi nomeado, não podendo a instituição, menos ainda o governo, designar-lhe outro lugar.

A garantia da irredutibilidade dos vencimentos, também prevista constitucionalmente a todos os servidores públicos, significa que o vencimento dos Defensores Públicos não pode ser diminuído.

Por fim, tem-se a garantia da estabilidade. Na qualidade de ocupante de cargo público, o Defensor Público é estável após 3 (três) anos de efetivo exercício, ficando sujeito a estágio probatório de 24 (vinte e quatro) meses (MENEZES, 2011).

As prerrogativas dos membros da Defensoria Pública têm por finalidade principal adequar a eficiência do serviço com a demanda existente (GALLIEZ, 2010). Têm por finalidade, também, salvaguardar a liberdade e a independência funcional de seus membros contra o temor de responsabilizações infundadas e perseguições políticas. Assim, as prerrogativas dos Defensores Públicos Federais têm por objetivo último a qualidade dos serviços por eles prestados aos necessitados.

Entre as prerrogativas previstas na Lei Complementar nº 80/94 está a de o membro da Defensoria Pública da União “receber, inclusive quando necessário, mediante entrega dos autos com vista, intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição ou instância administrativa, contando-se-lhes em dobro todos os prazos” (art. 44, inciso I). As prerrogativas da intimação pessoal de todos os atos e da contagem em dobro de todos os prazos, foram criadas devido ao grande volume de procedimentos judiciais e extrajudiciais sob a responsabilidade de cada Defensor Público, a fim de assegurar a qualidade dos serviços prestados.

A lei assegura, ainda, ao Defensor Público Federal o direito de “ter o mesmo tratamento reservado aos magistrados e demais titulares dos cargos das funções essenciais à justiça”, como membros do Ministério Público e de Procuradorias. Tal prerrogativa busca assegurar tratamento igualitário e condigno ao Defensor Público Federal em relação aos juízes e titulares dos cargos das funções essenciais à justiça.

A lei também prevê a prerrogativa de o Defensor Público Federal “comunicar-se, pessoal e reservadamente, com seus assistidos, ainda quando esses se acharem presos ou detidos, mesmo incomunicáveis, tendo livre ingresso em estabelecimentos policiais, prisionais e de internação coletiva, independentemente de prévio agendamento” (art. 44, inciso VII). Essa prerrogativa tem como objetivo assegurar a ampla defesa, na medida em que eventual recusa de comunicação do Defensor Público com seu assistido poderia impedir que aquele esclarecesse a este os aspectos técnicos do processo, bem como impossibilitaria o profissional responsável pela defesa de ter conhecimento de fatos relevantes ao julgamento da causa (MENEZES, 2011).

Relacionada com a finalidade de assegurar a ampla defesa de direitos dos necessitados, está a prerrogativa de o Defensor Público Federal examinar, em qualquer repartição pública, autos de flagrantes, inquiridos e processos, assegurada a obtenção de

cópias e podendo tomar apontamentos. Esta prerrogativa é também um direito de todos os advogados, de forma que sem o acesso livre a tais procedimentos e documentos, a atuação do membro da Defensoria Pública da União na defesa de direitos e interesses de necessitados poderia restar comprometida e o acesso à justiça do assistido seria desigual.

Uma importante prerrogativa é o poder de requisição à autoridade pública e seus agentes de exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições. Esta prerrogativa serve para obter elementos probatórios importantes para a resolução de conflitos e defesa de direitos, acarretando responsabilização funcional ou disciplinar do agente público e de responsabilização criminal do indivíduo para o qual foi expedida a requisição, em caso de descumprimento.

Outra prerrogativa importante do Defensor Público Federal é a de deixar de patrocinar ação, quando ela for manifestamente incabível ou inconveniente aos interesses da parte sob seu patrocínio, comunicando o fato ao Defensor Público-Geral, com as razões de seu proceder. Esta prerrogativa resguarda a independência funcional do Defensor Público Federal, que não será compelido a ajuizar ação com a qual, de seu ponto de vista técnico, não concordar. Nesta hipótese, a lei prevê que se o Defensor Público entender inexistir hipótese de atuação institucional, deverá dar imediata ciência ao Defensor Público-Geral, que decidirá a controvérsia, indicando, se for o caso, outro Defensor Público para atuar.

2.2.4 Deveres, Proibições, Impedimentos e Responsabilidade Funcional

A Lei Complementar nº. 80/94 estabelece que são deveres do Defensor Público Federal residir na localidade onde exerce suas funções; desempenhar, com zelo e presteza, os serviços a seu cargo; representar ao Defensor Público-Geral sobre as irregularidades de que tiver ciência, em razão do cargo; prestar informações aos órgãos de administração superior da Defensoria Pública da União, quando solicitadas; atender ao expediente forense e participar dos atos judiciais, quando for obrigatória a sua presença; declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei; interpor os recursos cabíveis para qualquer instância ou Tribunal e promover revisão criminal, sempre que encontrar fundamentos na lei, jurisprudência ou prova dos autos, remetendo cópia à Corregedoria-Geral. Como se percebe, os deveres do Defensor Público Federal estão

relacionados com a hierarquia administrativa – e não técnica – da instituição e com a qualidade da prestação dos serviços de assistência jurídica.

Por outro lado, a lei também prevê proibições, as quais têm a finalidade de assegurar profissionais dedicados exclusivamente aos interesses e direitos das pessoas necessitadas. Como vimos no capítulo anterior, uma das desvantagens do Sistema *Judicare* era que, devido ao fato de os advogados dedicarem-se a outras atividades jurídicas, as demandas das pessoas necessitadas acabavam por ser comprometidas, sem contar que a situação dos pobres como classe era também negligenciada. Esses problemas, como vimos, foram reduzidos, em parte, nos países que adotaram o Sistema de Defesa Oficial (*Salaried Staff Model*), que é o modelo adotado no Brasil. Por essa razão, segundo a Lei Complementar nº. 80/94, os Defensores Públicos Federais estão proibidos de exercer a advocacia fora das atribuições institucionais; requerer, advogar, ou praticar em Juízo ou fora dele, atos que de qualquer forma colidam com as funções inerentes ao seu cargo, ou com os preceitos éticos de sua profissão; receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais, em razão de suas atribuições; exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista; exercer atividade político-partidária, enquanto atuar junto à justiça eleitoral.

A lei também prevê uma modalidade de proibições mais específicas, chamadas de impedimentos. As proibições vistas no parágrafo anterior podem ser consideradas, por assim dizer, objetivas, pois independem da condição pessoal do Defensor Público Federal, ou seja, valem para todos os membros da instituição. Já os impedimentos, por sua vez, estão intimamente ligados com a condição subjetiva do Defensor Público, de sorte que a lei veda a sua atuação em determinadas situações a fim de que este não se valha do cargo para obter vantagens em seu benefício ou de pessoas que lhe são próximas, como parentes e antigos clientes, por exemplo. Assim, a Lei prevê que o Defensor Público Federal está impedido de exercer as suas funções em processo ou procedimento em que seja parte ou, de qualquer forma, interessado; em que haja atuado como representante da parte, perito, Juiz, membro do Ministério Público, Autoridade Policial, Escrivão de Polícia, Auxiliar de Justiça ou prestado depoimento como testemunha; em que for interessado ou no qual haja postulado como advogado cônjuge ou companheiro, parente consanguíneo ou afim em linha reta ou colateral, até o terceiro grau; em que qualquer dessas pessoas funcione ou haja funcionado como Magistrado, membro do Ministério Público, Autoridade Policial, Escrivão de Polícia ou Auxiliar de

Justiça; em que houver dado à parte contrária parecer verbal ou escrito sobre o objeto da demanda; em outras hipóteses previstas em lei.

A lei também prevê mecanismos de controle do desempenho das atividades do Defensor Público Federal, que são exercidos pelo Corregedor-Geral da Defensoria Pública da União. Segundo a lei, anualmente deve ser realizada a “correição ordinária” para verificar a regularidade e a eficiência dos serviços prestados. Todavia, é possível também a realização da chamada “correição extraordinária”, a qualquer tempo, que ocorre de ofício ou por determinação do Defensor Público-Geral. Qualquer assistido pode representar ao Corregedor-Geral para denunciar abusos, erros ou omissões praticados por Defensor Público Federal. Os membros da Defensoria Pública da União podem sofrer sanções que vão desde simples advertência até a demissão e cassação de aposentadoria, por violações a deveres funcionais, vedações contidas na Lei, práticas de crime e atos de improbidade administrativa, entre outras infrações previstas na legislação.

2.3 Diagnóstico da Defensoria Pública da União

Nesta seção do segundo capítulo pretende-se mostrar um panorama da realidade da Defensoria Pública da União em todo o território nacional. Os dados aqui apresentados foram coletados e reunidos a partir de pesquisas empíricas realizadas sob a coordenação da Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, denominadas de “Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil” (BRASIL, 2004a, 2006a e 2009a), bem assim de relatórios de gestão da Defensoria Pública da União e auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União.

Os dados versam, principalmente, sobre estrutura orçamentária, atendimentos realizados pela instituição, informações sobre quadro de pessoal, quantitativo de unidades no território nacional e perfil dos Defensores Públicos Federais, dentre outros. A ideia é proporcionar um exame crítico da realidade normativa com a realidade empírica da instituição, sobretudo tendo em vista o comando constitucional de assegurar o acesso universal à justiça.

2.3.1 Presença da Instituição no Território Nacional

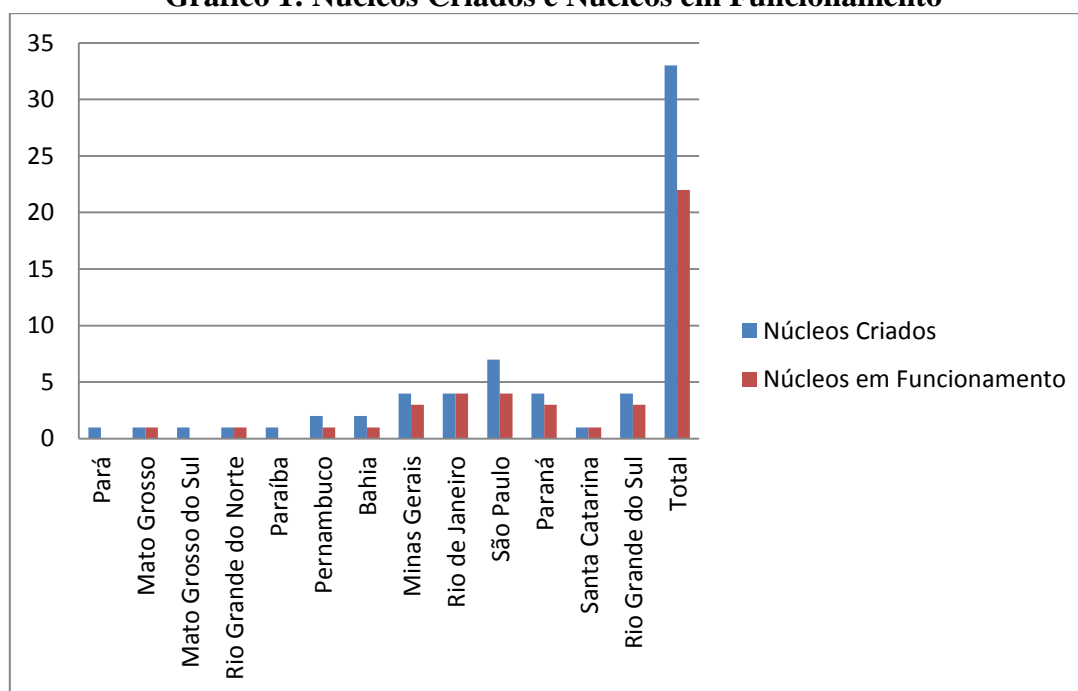
A Defensoria Pública da União, atualmente, está presente em todos os Estados da federação e no Distrito Federal por meio de suas unidades. Contudo, apenas alguns

Estados possuem Núcleos da Defensoria Pública da União, que, como vimos na seção anterior, permitem que os serviços prestados pela instituição cheguem ao interior do país.

Foram criados Núcleos da Defensoria Pública da União nos seguintes Estados, conforme quantitativo entre parênteses: Pará (1), Mato Grosso (1), Mato Grosso do Sul (1), Rio Grande do Norte (1), Paraíba (1), Pernambuco (2), Bahia (2), Minas Gerais (4), Rio de Janeiro (4), São Paulo (7), Paraná (4), Santa Catarina (1) e Rio Grande do Sul (4).

Todavia, o número de Núcleos criados não reflete a realidade em termos de prestação de serviços, eis que, atualmente, os seguintes núcleos não possuem nenhum Defensor Público Federal lotado: Santarém/PA, Dourados/MS, Campina Grande/PB, Caruaru/PE, Feira de Santana/BA, Governador Valadares/MG, São José dos Campos/SP, ABC/SP, Sorocaba/SP, Londrina/PR e Bagé/RS. O gráfico abaixo permite a comparação entre o quantitativo de Núcleos criados e de Núcleos efetivamente instalados, por Estados:

Gráfico 1: Núcleos Criados e Núcleos em Funcionamento



Fonte: www.dpu.gov.br. Último acesso em 14 de setembro de 2011.

O gráfico acima mostra que, efetivamente, não há prestação regular dos serviços⁵⁶ da Defensoria Pública da União no interior dos Estados que integram as regiões Norte e

⁵⁶ Utilizou-se aqui a expressão “prestação regular de serviços”, pois, a Defensoria Pública da União possui projetos que levam os serviços prestados pela instituição à população, como o “DPU itinerante”.

Centro-Oeste e que ainda é baixa a presença da instituição no interior de Estados que fazem parte da região Nordeste do país.

Com efeito, a avaliação feita do Programa Assistência Jurídica e Integral Gratuita⁵⁷, pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2005a), havia constatado, em 2005, que as Unidades e Núcleos da instituição estavam concentrados em regiões do País com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nas capitais. A distribuição desigual de Núcleos foi atribuída, à época, a deficiências no planejamento estratégico para a instalação dessas unidades; à estrutura preexistente, onde atuavam os advogados de ofício; aos recursos orçamentários e financeiros insuficientes para a criação de novos Núcleos; e à baixa implementação da Ação de Defensoria Pública Itinerante. A conclusão foi a de que a baixa presença da Defensoria Pública da União no interior do território nacional criava restrições ao atendimento de comunidades carentes, sobretudo, fora dos centros urbanos.

Outro dado constatado, igualmente interessante, é a relação da cobertura dos serviços da Defensoria Pública da União com o quantitativo de subseções judiciárias da justiça federal. Conforme é possível observar na tabela abaixo, extraída do “III Diagnóstico” (BRASIL, 2009a), apenas 19,79% das subseções judiciárias recebia cobertura dos serviços prestados pela Defensoria Pública da União em 2008, o que significa dizer que nas demais subseções judiciárias a prestação da assistência jurídica era feita por advogados dativos:

TABELA 1: Subseções judiciárias ou equivalentes atendidas e não atendidas pela DPU

| Subseções judiciárias ou equivalentes | Nº de subseções atendidas pela DPU | Nº de subseções atendidas por Defensores Públicos Federais com dedicação exclusiva | Nº de subseções não atendidas pela DPU | % de atendimento |
|---------------------------------------|------------------------------------|--|--|------------------|
| Justiça Federal | 37 | 37 | 150 | 19,79 |
| Justiça Militar | 18 | 9 | 0 | 100,00 |
| Justiça do Trabalho | 4 | 0 | 600 | 0,66 |
| Justiça Eleitoral | 37 | 0 | - | 100 |

Fonte: III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, 2009a).

⁵⁷ É por meio do Programa Assistência Jurídica e Integral Gratuita que a Defensoria Pública da União recebe dotações orçamentárias para a realização de suas funções institucionais.

Como visto, embora a Defensoria Pública da União esteja presente em todas as capitais dos Estados e no Distrito Federal, ainda há um déficit muito grande em relação às subseções judiciárias, situação que é mais grave em relação à Justiça do Trabalho, onde o percentual de atendimento não chegou a um. Com as medidas recentes de interiorização da Justiça Federal, este déficit tende a se acentuar nos próximos anos, caso o governo federal não adote medidas para ampliar a cobertura dos serviços prestados pela Defensoria Pública da União⁵⁸.

2.3.2 Recursos Humanos

A Defensoria Pública da União só veio a ser criada com a edição da Lei Complementar nº 80/94, tendo o primeiro concurso público para o provimento de cargos de defensores ocorrido somente em 2001. Trata-se, portanto, de uma instituição com pouco tempo de existência e efetiva atuação, fatores esses que vêm se traduzindo em deficiências quanto aos recursos humanos, orçamentários e físicos, o que tem provocado dificuldades na operacionalização de suas funções institucionais.

O primeiro concurso para ingresso na carreira de Defensor Público Federal foi realizado em 2001 e previa o preenchimento de 189 vagas. Depois, foram realizados apenas mais três concursos, com intervalo de três anos entre cada um, em 2004, 2007 e 2010, para preenchimento de 14, 61 e 134 vagas, respectivamente.

O quantitativo de Defensores Públicos Federais existentes é certamente um dos problemas da instituição mais comumente detectados pelos estudos e auditorias realizados. As tabelas abaixo mostram o número de Defensores Públicos Federais, o número de atendimentos realizados e a média de atendimentos por Defensor Público:

TABELA 2: Número de Defensores Públicos, de atendimentos efetuados pela Defensoria Pública e número de atendimentos por Defensor Público em 2001-2005

| Ano | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Número de Defensores Públicos Federais | - | - | 96 | 73 | 106 |
| Número de Atendimentos Realizados | 7.551 | 54.261 | 133.730 | 163.936 | 227.119 |

⁵⁸ Segundo a Resolução nº. 113, de 26 de agosto de 2010, do Conselho da Justiça Federal, publicada no Diário Oficial da União em 26/10/2010, Seção 1, pág. 94-95, está prevista a instalação de 230 novas varas federais para o período de 2011 a 2014.

| | | | | | |
|---|---|---|----------|----------|----------|
| Média de atendimentos por Defensor Público | - | - | 1.393,02 | 2.245,69 | 2.046,11 |
|---|---|---|----------|----------|----------|

Fonte: III Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2009a) e Relatórios de Gestão dos Exercícios de 2001-2010 (BRASIL, 2001, 2002, 2003, 2004b, 2005b, 2006b, 2007b, 2008b, 2009b, 2010b)⁵⁹

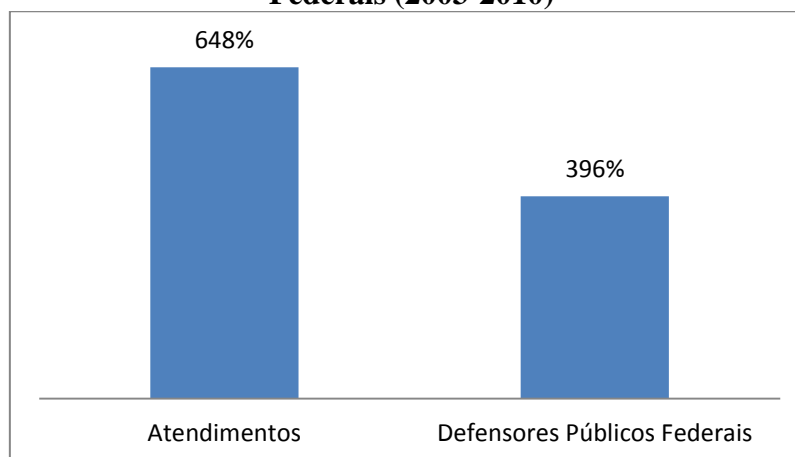
TABELA 3: Número de Defensores Públicos, de atendimentos efetuados pela Defensoria Pública e número de atendimentos por Defensor Público em 2006-2010

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---------|----------|----------|----------|-----------|
| Número de Defensores Públicos Federais | 268 | 268 | 336 | 336 | 476 |
| Número de Atendimentos Realizados | 227.001 | 399.981 | 513.598 | 808.469 | 1.000.204 |
| Média de atendimentos por Defensor Público | 847,01 | 1.492,47 | 1.528,57 | 2.406,15 | 2.101,26 |

Fonte: III Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2009a) e Relatórios de Gestão dos Exercícios de 2001-2010 (BRASIL, 2001, 2002, 2003, 2004b, 2005b, 2006b, 2007b, 2008b, 2009b, 2010b)

Nas tabelas 2 e 3 é possível verificar que, ao passo que de 2003 a 2010 o número de Defensores Públicos Federais tenha passado de 96 para 476, o número de atendimentos subiu de 133.730 para 1.000.204. O gráfico abaixo mostra que a variação, em termos percentuais, do número de atendimentos atingiu 648 pontos de 2003 a 2010, enquanto que a variação, também em termos percentuais, no número de Defensores Públicos Federais alcançou apenas 396 pontos no mesmo período:

Gráfico 2: Variação % - Atendimentos e quantidade de Defensores Públicos Federais (2003-2010)

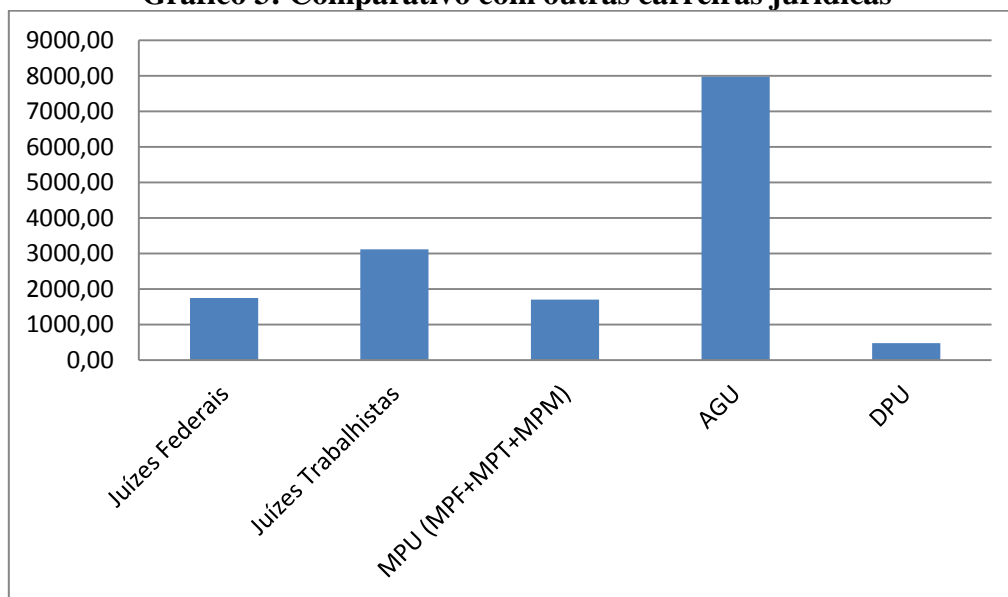


⁵⁹ Não foi possível obter o quantitativo de Defensores Públicos Federais existentes antes de 2003.

Esses dados explicam a razão pela qual a média de atendimentos por Defensor Público Federal quase dobrou no período de 2003 a 2010.

Um comparativo entre o número atual de Defensores Públicos Federais e o de juízes federais, juízes trabalhistas, membros do Ministério Público da União e da Advocacia-Geral da União (Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda Nacional e Advogados da União) revela a enorme defasagem que existe no quantitativo de membros de cada uma destas instituições em relação à Defensoria Pública da União:

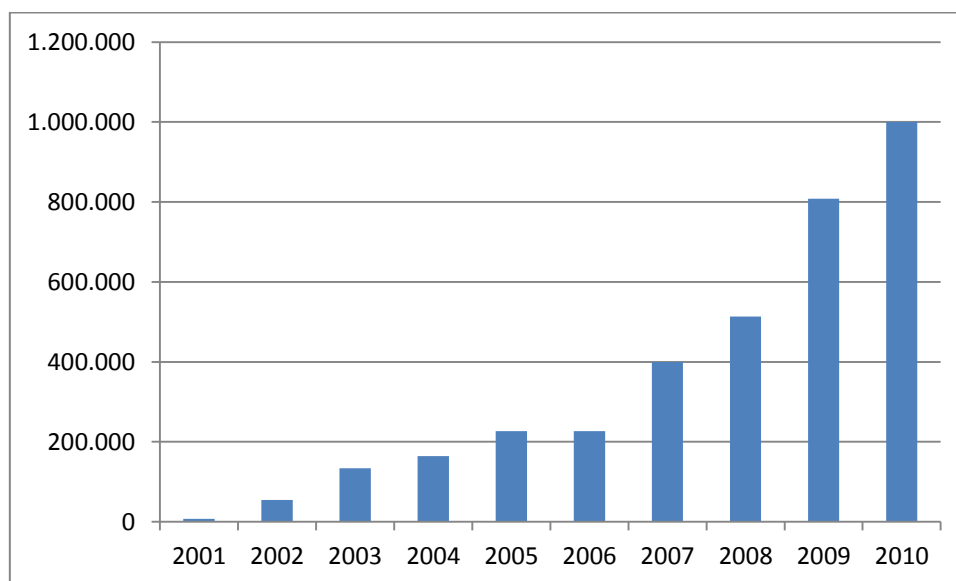
Gráfico 3: Comparativo com outras carreiras jurídicas



Fonte: “Justiça em Números” (BRASIL, 2010a) e Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais – ANADEF: www.anadef.org.br. Último acesso em 23 de agosto de 2011.

Verifica-se assim, que a carreira jurídica federal com maior número de membros existentes é a Advocacia-Geral da União, o que pode ser explicado pelo fato de o poder público ser o maior cliente do Judiciário brasileiro⁶⁰. Os dados acima mostram que, para cada Defensor Público Federal, existem 16,74 Advogados da União. A Defensoria Pública da União, por sua vez, é a instituição com o menor número de membros, muito embora a demanda pelos seus serviços apresente uma crescente praticamente constante, como mostra o Gráfico 4:

⁶⁰ Ver BRASIL (2011)

GRÁFICO 4: Atendimentos (2001-2010)

Fonte: Relatórios de Gestão da Defensoria Pública da União de 2001-2010

Outro ponto crítico é a inexistência de quadro de pessoal de apoio. Para que as atividades da instituição não sejam inviabilizadas pela inexistência de quadro de pessoal, a Defensoria Pública da União se socorre de mecanismos como a terceirização de serviços, a solicitação de cessão de servidores públicos de outros órgãos da administração pública e a contratação de estagiários. Ocorre que alguns destes não têm vínculo permanente com a instituição, tampouco preparo suficiente para o exercício das atividades meio, devido à baixa qualificação técnica. O Relatório de Gestão da Defensoria Pública da União, referente ao exercício de 2009, concluiu que “a inexistência de quadro de pessoal de apoio pode ser certamente considerado o maior entrave para que a Instituição cumpra seu papel Constitucional” (BRASIL, 2009b).

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010c) concluiu que apesar de ter havido aumento no número de Defensores Públicos Federais, bem como de pessoal da área meio e administrativa, por meio de cessão de órgãos e entidades da Administração Federal, os anteprojatos que versam sobre aumento do quadro de pessoal da instituição estão paralisados no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como que a quantidade atual de Defensores Públicos e de servidores está aquém das necessidades da instituição e que ainda não há lotação mínima de Defensores em todos os núcleos já instalados.

O quadro funcional da Defensoria Pública da União, atualizado até 29/09/2010 é o que consta da tabela abaixo:

TABELA 4: Quadro de Pessoal em 2010

| UF | Profissionais da Área de Assistência Social | Profissionais de Psicologia | Profissionais da área de perícia contábil | Profissionais da área de perícia médica | Pessoal para a área administrativa | TOTAL |
|--------------|---|-----------------------------|---|---|------------------------------------|-------|
| AC | 1 | - | 1 | - | 3 | 5 |
| AL | 1 | - | 1 | - | 9 | 11 |
| AM | 1 | - | 1 | - | 10 | 12 |
| AP | 1 | - | 1 | - | 2 | 4 |
| BA | 1 | - | 1 | - | 16 | 18 |
| CE | 2 | - | 2 | 3 | 24 | 31 |
| DF | 1 | 3 | 4 | 1 | 324 | 333 |
| ES | 1 | - | - | - | 7 | 8 |
| GO | 1 | - | - | - | 6 | 7 |
| MA | 1 | - | - | - | 7 | 8 |
| MG | 2 | - | 1 | 1 | 41 | 44 |
| MS | 1 | - | 1 | - | 8 | 10 |
| MT | 1 | - | - | - | 5 | 6 |
| PA | 1 | - | 1 | - | 18 | 20 |
| PB | 2 | - | - | 1 | 7 | 10 |
| PE | 1 | - | - | 1 | 26 | 28 |
| PI | - | - | - | 1 | 12 | 13 |
| PR | - | - | - | - | 15 | 15 |
| RJ | 2 | 2 | - | 2 | 89 | 95 |
| RN | - | - | - | - | 9 | 9 |
| RO | 1 | - | - | - | 10 | 11 |
| RR | - | - | 1 | - | 4 | 5 |
| RS | - | - | 1 | 1 | 33 | 35 |
| SC | - | - | - | - | 13 | 13 |
| SE | - | - | - | - | 19 | 19 |
| SP | 3 | - | - | 2 | 46 | 51 |
| TO | - | - | - | - | 6 | 6 |
| Total | 25 | 5 | 16 | 13 | 769 | 828 |

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010c).

Assim, o processo de monitoramento realizado pelo Tribunal de Contas da União concluiu que a falta de Defensores Públicos Federais e de pessoal de apoio reduz as metas de atendimento, impedindo que esses profissionais atuem em todas as áreas de sua competência. A sobrecarga de trabalho dos Defensores Públicos Federais e o

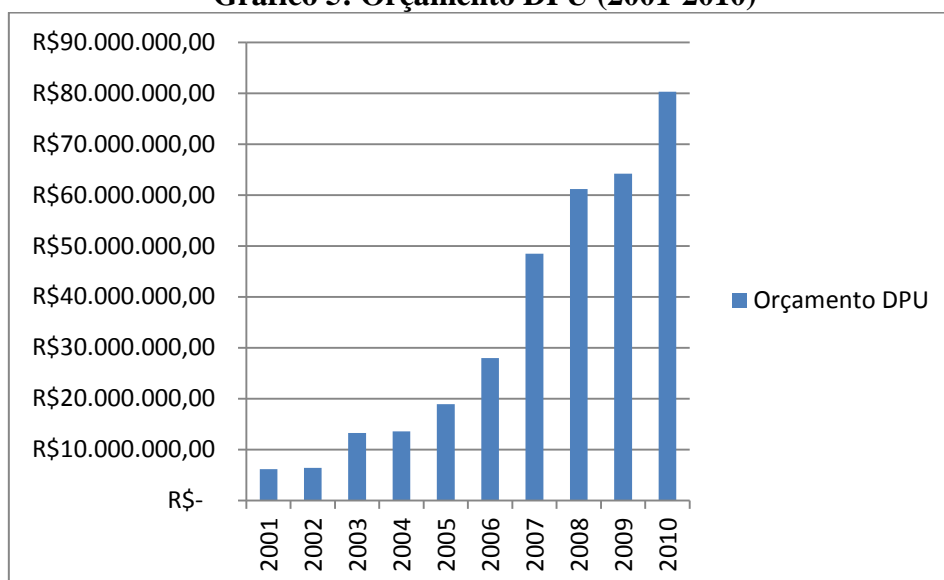
dispêndio de tempo com o desempenho de atividades administrativas acarretam redução na quantidade de atendimentos prestados e produzem reflexos na adequação e na tempestividade dos atendimentos. Segundo o Tribunal de Contas da União, em 2010 existia um déficit estimado de, pelo menos, 807 Defensores Públicos Federais no país, além de um déficit de pessoal da área administrativa de 3.891 pessoas (BRASIL, 2010c).

2.3.3 Estrutura Orçamentária

A Defensoria Pública da União também sofre com a escassez de recursos financeiros e orçamentários. A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, assegurou autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de proposta orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais, mas não à Defensoria Pública da União⁶¹, que figura como unidade orçamentária vinculada ao Ministério da Justiça.

Segundo o Tribunal de Contas da União, a vinculação hierárquica à estrutura organizacional do Ministério da Justiça compromete a necessária autonomia da Defensoria Pública da União no desempenho de suas atribuições. O gráfico 5, abaixo, mostra que as dotações orçamentárias destinadas à Defensoria Pública da União não sofreram variação negativa na última década:

Gráfico 5: Orçamento DPU (2001-2010)

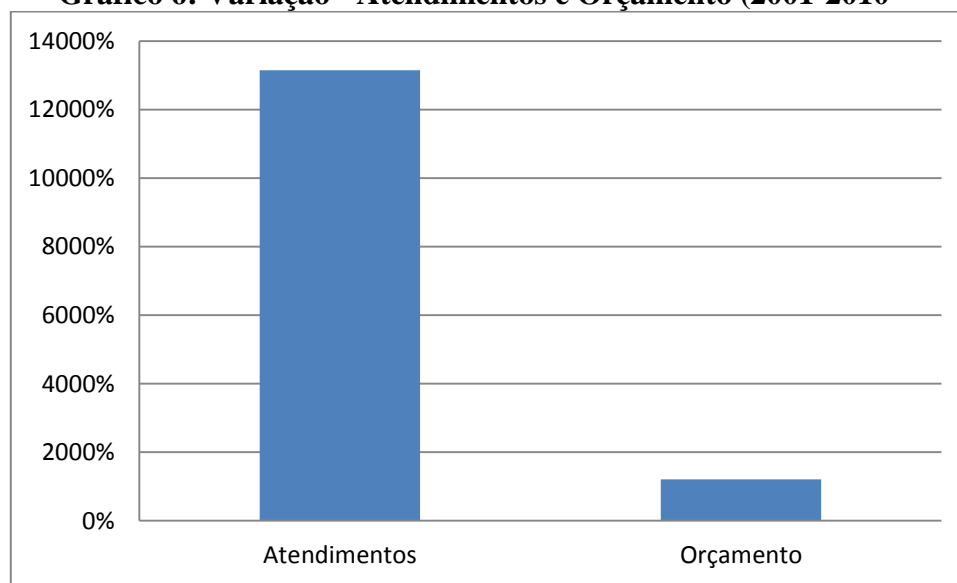


⁶¹ Tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.282, ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais – ANADEF, com o objetivo de estender tal autonomia à Defensoria Pública da União.

Fonte: Relatórios de Gestão da Defensoria Pública da União de 2001-2010 (BRASIL, 2001; 2002; 2003; 2004b; 2005b; 2006b; 2007b; 2008b; 2009b; 2010b)

Contudo, o gráfico abaixo mostra que o investimento na Instituição não chegou nem à metade em relação ao aumento da demanda dos serviços da instituição de 2001 a 2010. Com efeito, enquanto o número de atendimentos cresceu 13.146% neste período, as dotações orçamentárias à Defensoria Pública da União tiveram um crescimento de apenas 1.204%:

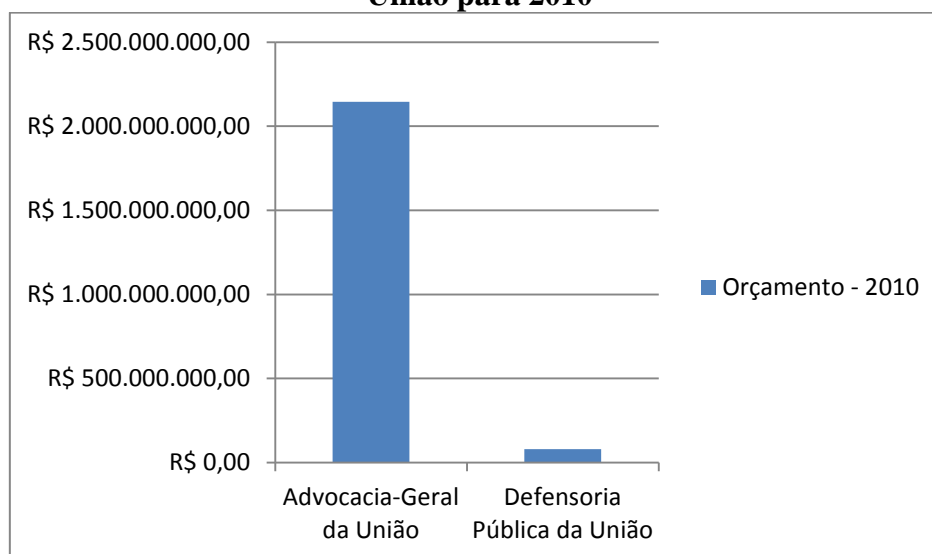
Gráfico 6: Variação - Atendimentos e Orçamento (2001-2010)



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos dados colhidos na pesquisa

Quando comparado o volume de recursos destinados à Advocacia-Geral da União, em 2010, com os recursos destinados à Defensoria Pública da União, no mesmo exercício financeiro, nota-se um nítido contraste:

Gráfico 7: Orçamento da Advocacia-Geral da União e Defensoria Pública da União para 2010



Fonte: Lei Orçamentária Anual – 2010 (Lei nº. 12.214/2010)

É evidente que a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública da União desempenham funções institucionais diversas. Ademais, não se está questionando a destinação de recursos a órgão da administração pública federal que representa a União judicial e extrajudicialmente. É inegável a importância da Advocacia-Geral da União e é imprescindível que o governo federal destine recursos suficientes ao desempenho de suas funções institucionais. Todavia, é questionável a importância, no plano prático, do volume de investimentos destinados à Defensoria Pública da União, instituição que, como vimos, é responsável por proporcionar o acesso à justiça à camada mais carente da população brasileira.

Sobreleva notar, ademais, que a grande maioria das causas propostas judicialmente pela Defensoria Pública da União, na Justiça Federal, necessariamente terão no outro polo a União, suas autarquias ou empresas públicas federais, por força do que determina a Constituição Federal (art. 109, inciso I). Dentre as autarquias federais, destaca-se o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que responde a um elevado volume de ações nos juizados especiais federais. Ora, as ações propostas contra o INSS têm como objeto a concessão de benefícios previdenciários e sociais e geralmente são ajuizadas por pessoas carentes. Portanto, em muitos dos processos que envolvem pedidos de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, figuram, de um lado, a Defensoria Pública da União, representando o cidadão hipossuficiente, e, de outro, a Advocacia-Geral da União, representando o Estado. Pelo quantitativo de membros e

pelo volume de recursos destinados ao seu funcionamento regular, vê-se que a Advocacia-Geral da União está melhor aparelhada para defender seu cliente – a União – do que a Defensoria Pública da União para defender o seu – o cidadão hipossuficiente. Assim, não é difícil perceber que a subordinação da Defensoria Pública da União ao Ministério da Justiça, inclusive em termos financeiros, pode frustrar o desempenho adequado de suas obrigações constitucionais e esvaziar, na prática, a garantia da prestação jurídica independente em demandas contra o Poder Público federal, considerando-se que a Defensoria Pública da União tem como adversário habitual a administração pública federal.

Os dados, por si sós, são eloquentes. Revela-se praticamente impossível aos Defensores Públicos Federais prestar assistência judiciária, quanto mais a assistência jurídica integral preconizada pela Constituição Federal. Tais dados fazem ressoar de forma contundente a crítica feita por Alves:

Nota-se um grande descaso do poder público na adoção de medidas necessárias para sua [da Defensoria Pública] atuação. Paralelamente, também se nota que a produção intelectual e acadêmica sobre essas instituições é bastante escassa. Este fato, em nossa opinião, acaba contribuindo diretamente para que o estado de inércia seja mantido. As Defensorias Públicas não recebem a atenção que deveriam merecer porque muitas vezes não são sequer conhecidas: não se dá conta de sua existência e nem de sua importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Falta-lhes visibilidade na arena política, pois os destinatários dessas instituições são as parcelas marginalizadas da sociedade [...] (ALVES, 2006, p. 1).

Ao ser feita tal crítica, não se deixa de reconhecer as iniciativas do governo federal para fortalecer a instituição normativamente, como as realizadas por ocasião do II Pacto Republicano. Ademais, a criação, nos últimos cinco anos, de novos núcleos e unidades, bem como de cargos de Defensor Público Federal também merece ser reconhecida. Todavia, os recursos financeiros e humanos e as estruturas precárias da instituição ainda são insuficientes para suprir minimamente a sua enorme e potencial demanda⁶².

2.3.4 Perfil do Defensor Público da União

⁶² Verifica-se que o Poder Executivo federal não tem interesse em que seja dada autonomia administrativa à Defensoria Pública da União, nem que lhe seja assegurada a iniciativa para sua proposta orçamentária, pois tramita no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº. 144/07, de iniciativa do Poder Executivo, que assegura à Defensoria Pública da União apenas “autonomia técnica e funcional”.

O III Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2009a) constatou que os Defensores Públicos Federais são predominantemente do sexo masculino (65,4%) e que possuem em média 32 anos. Além disso, mais da metade dos Defensores Públicos Federais é oriunda de famílias cujos pais têm o nível superior completo ou mais.

Um dado interessante de ser observado é que a maioria dos Defensores Públicos Federais é formada em universidades privadas, sendo que 59,17% dos membros da instituição se formou após 2001. Com efeito, percebe-se que entre os Defensores Públicos Federais, o período de formação mais frequente está entre os anos de 2000 e 2008. Esse dado é interessante, pois a grade curricular dos cursos jurídicos sofreu alterações importantes com a inclusão de novas disciplinas obrigatórias e optativas e a mudança na própria filosofia do direito, verificando-se forte influência, atualmente, do moralismo jurídico e do neopositivismo jurídico, geralmente associados ao ativismo judicial⁶³. Além disso, a pesquisa realizada constatou que, entre os Defensores Públicos Federais, 53,75% possui especialização e 5,42% possuem mestrado.

Dentre os fatores importantes na decisão de ser Defensor Público Federal, o mais importante foi a “possibilidade de defender os direitos das pessoas carentes”, seguido da “estabilidade de cargo público” e em terceiro lugar a “oportunidade de desenvolver um trabalho social”. Este dado é significativo ao mostrar que o interesse pela carreira não é despertado somente pelas vantagens inerentes a um cargo público de carreira jurídica, tais como estabilidade e boa remuneração. Há, além destes, motivação relacionada com as funções institucionais da Defensoria Pública da União, como a promoção do ideal de justiça social e de garantia do acesso à justiça às pessoas carentes, por meio da atuação do Defensor Público Federal.

Com relação às características importantes para ser um bom Defensor Público, as três mais importantes na opinião dos Defensores Públicos Federais foram: “saber técnico-jurídico”, “independência funcional” e “comprometimento com a Justiça social”. Chama atenção a característica “comprometimento com a justiça social”, a qual parece estar associada não somente à razão de ser da instituição, como também com as condições estruturais para o desempenho de suas atividades, tal como percebidas pelos Defensores Públicos Federais, quais sejam: falta de estrutura de trabalho, baixos salários, falta de prestígio da carreira e volume excessivo de trabalho.

⁶³ Nesse sentido, ver RAMOS, 2010.

Outro dado interessante a ser destacado é a área de atuação predominante dos Defensores Públicos Federais. As áreas com maior percentual de atuação dos Defensores Públicos Federais são as seguintes: Direito civil em geral (60,0%), Direito Previdenciário (50,8%), Sistema Habitacional Público (55,0%), Processo administrativo Disciplinar (40,4%), Juizados especiais federais cíveis (56,2%), Direitos coletivos (43,8%), Direitos Humanos (51,2%), Direitos do consumidor (55,8%), Direitos do Idoso (55,4%) e flagrantes (47,9%). A tabela abaixo mostra com mais detalhes estes dados:

TABELA 5: Áreas de atuação dos Defensores Públicos Federais em 2008

| Áreas de atuação | Defensores Públicos Federais | | | | | |
|--|------------------------------|------|------------------------|-----|-----|------|
| | Sim | | Sim, com exclusividade | | Não | |
| | f | % | f | % | f | % |
| Direito Civil em geral | 144 | 60 | 2 | 0,8 | 62 | 25,8 |
| Direito Previdenciário | 122 | 50,8 | 17 | 7,1 | 66 | 27,5 |
| Sistema habitacional público | 132 | 55 | 2 | 0,8 | 71 | 29,6 |
| Processo administrativo disciplinar | 97 | 40,4 | 2 | 0,8 | 90 | 37,5 |
| Juizados especiais federais cíveis | 135 | 56,2 | 6 | 2,5 | 66 | 27,5 |
| Varas criminais | 84 | 35 | 13 | 5,4 | 100 | 41,7 |
| Execuções penais | 68 | 28,3 | 5 | 2,1 | 116 | 48,3 |
| Justiça militar | 42 | 17,5 | 7 | 2,9 | 137 | 57,1 |
| Juizados especiais federais criminais | 83 | 34,6 | 8 | 3,3 | 99 | 41,2 |
| Tribunal marítimo | 24 | 10 | 0 | 0 | 156 | 65 |
| Direitos coletivos | 105 | 43,8 | 3 | 1,2 | 88 | 36,7 |
| Direitos humanos | 123 | 51,2 | 2 | 0,8 | 69 | 28,8 |
| Direitos do consumidor | 134 | 55,8 | 1 | 0,4 | 65 | 27,1 |
| Direitos do idoso | 133 | 55,4 | 1 | 0,4 | 62 | 25,8 |
| Flagrantes | 115 | 47,9 | 7 | 2,9 | 74 | 30,8 |
| Regularização fundiária | 83 | 34,6 | 0 | 0 | 103 | 42,9 |
| Direito trabalhista | 20 | 8,3 | 2 | 0,8 | 159 | 66,2 |
| Direito eleitoral | 93 | 38,8 | 3 | 1,2 | 96 | 40 |
| Segunda instância | 48 | 20 | 12 | 5 | 126 | 52,5 |
| TNU, tribunais superiores ou STF | 22 | 9,2 | 9 | 3,8 | 158 | 65,8 |
| Questões indígenas, quilombolas ou outras comunidades tradicionais | 60 | 25 | 2 | 1,8 | 124 | 51,7 |
| Outros | 22 | 9,2 | 5 | 2,1 | 68 | 28,3 |
| Atividade administrativa ou direção | 89 | 37,1 | 4 | 1,7 | 116 | 48,3 |
| Exercício de função em entidade de classe | 11 | 4,6 | 0 | 0 | 179 | 74,6 |

Fonte: III Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2009a).

Estes dados mostram que, em que pese a Lei nº. 11.448/07 ter entrado em vigor no ano anterior à realização da pesquisa, já havia um considerável número de Defensores Públicos Federais atuando em processos de natureza coletiva (43,8%). Não obstante, verifica-se que a atuação com exclusividade nesta área ainda é baixa (1,2%).

A pesquisa concluiu que em que pese os Defensores Públicos Federais valorizarem a função social da carreira e declararem possuir perfil para essas atividades, parte significativa está buscando outras carreiras jurídicas e até se preparando para isso.

Com efeito, a grande maioria dos Defensores Públicos Federais já prestou outros concursos Públicos (98,8%). Os dados colhidos mostram que 37,5% dos Defensores Públicos Federais prestaram de seis a dez concursos públicos antes de ingressarem na carreira. A pesquisa revelou, ainda, que 47,92% dos Defensores Públicos Federais gostariam de exercer outra carreira. Pode-se observar que as três principais carreiras que os Defensores Públicos Federais gostariam de exercer são: Magistratura federal (35%), Ministério Público federal (25,42%) e Magistratura estadual (9,17%). No período em que a pesquisa foi realizada, 22,92% dos Defensores Públicos Federais estavam se preparando para concurso público para ingresso na carreira da magistratura federal e 15,42% para o Ministério Público federal.

Estes dados são explicados por fatores como a avaliação, pelos Defensores Públicos Federais, do prestígio que outras carreiras jurídicas possuem e pelas condições de trabalho na Defensoria Pública da União. As carreiras jurídicas de maior prestígio para os Defensores Públicos Federais são Ministério Público Federal (95%), Magistratura federal (95%), Ministério Público estadual (90,42%) e Magistratura estadual (87,50)%. Por outro lado, a advocacia privada (11,25%) e a carreira de Delegado de Polícia civil (19,17%) foram as que tiveram o menor prestígio. Dentre os motivos pelos quais os Defensores gostariam de exercer outra carreira, os mais citados foram: falta de estrutura de trabalho (38,33%), baixos salários (29,17%) e falta de prestígio da carreira (27,08%). Além disso, 65,8% dos Defensores Públicos da União avaliam como excessivo o volume da demanda de trabalho sob sua responsabilidade.

A pesquisa também solicitou que os Defensores Públicos Federais avaliassem o sistema de justiça e a Defensoria Pública da União. Entre as propostas de melhoria do sistema de Justiça, a mais valorizada pelos Defensores Públicos Federais foi a “ampliação e fortalecimento da atuação da Defensoria Pública”, seguida por “Distribuição paritária das vagas do quinto constitucional entre advogados, Promotores e Defensores” e “Quarentena para magistrados que, ao se aposentarem, venham a exercer advocacia”. Também foi observado que os Defensores Públicos Federais apontam a Defensoria Pública como a mais confiável das instituições da área, seguida pelo Ministério Público.

Entre as medidas avaliadas em relação à Defensoria Pública, a “autonomia funcional, administrativa e orçamentária” foi a que obteve o maior percentual de Defensores Públicos favoráveis. Outras três medidas que também tiveram percentual favorável considerável foram: “legitimação para atuação em ações coletivas”, “apoio multidisciplinar” e “utilização de meios alternativos para solução de conflitos”.

A pesquisa também concluiu que a grande maioria dos Defensores Públicos entende que a Defensoria Pública vem desempenhando seu papel no processo de transformação social e que vê positivamente a aproximação da Defensoria Pública com a sociedade civil. A maior parte dos Defensores Públicos Federais avalia como bom e ótimo a qualidade do serviço público prestado pela instituição da qual fazem parte.

Assim, verifica-se que os Defensores Públicos Federais são relativamente jovens, com formação jurídica recente, que embora declarem possuir perfil para a carreira, almejam ingressar em outras carreiras jurídicas, alguns até estavam se preparando para isso no momento em que a pesquisa foi realizada. Ademais, percebe-se que um número considerável de membros da instituição lida com processos coletivos, muito embora tenha de dividir sua atuação nesta área com o atendimento a demandas individuais.

CAPÍTULO III – A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL E SUA ATUAÇÃO EM CONFLITOS COLETIVOS

O presente capítulo aborda a Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal e a atuação da instituição em conflitos de natureza coletiva. A ideia central do capítulo é analisar a presença da instituição e as condições de prestação de seus serviços na região e a atuação por meios judiciais e extrajudiciais para a resolução de conflitos coletivos.

Na primeira seção do capítulo são apresentados dados sobre a cobertura dos serviços prestados, a situação em termos de recursos humanos, o quantitativo de membros e as áreas do direito em que atuam e a média de atendimentos por Defensor Público Federal. Em seguida, analisamos a atuação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal, destacando os critérios e as estratégias de atuação, os objetos e réus das ações e o julgamento das demandas. Por fim, é apresentada a percepção dos Defensores Públicos Federais-Chefes acerca dos problemas da região e a contribuição que a instituição poderia dar para solucioná-los.

3.1 Diagnóstico da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal

Analisando os dados colhidos nesta pesquisa, é possível observar que a carência de estrutura, de recursos orçamentários e de pessoal da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal reflete a escassez destes mesmos recursos da instituição em todo o Brasil. Não há Defensores Públicos Federais suficientes para atender à população amazônica e o quadro de pessoal colocado à disposição – formado por servidores cedidos de outros órgãos federais e de outras esferas de governo, terceirizados e estagiários – é escasso.

Na Tabela 6, abaixo, é possível observar o número atualizado de Defensores Públicos Federais lotados nas Unidades e no único Núcleo da Defensoria Pública da União nos Estados que compõem a Amazônia Legal, relacionado com o número de habitantes, segundo dados levantados pelo Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Esta tabela mostra que existem trinta e seis Defensores Públicos Federais, nos oito Estados da Amazônia Legal, para uma população de mais de dezoito milhões de pessoas:

TABELA 6: Quantitativo de Defensores Públicos Federais na Amazônia Legal e população

| Unidade | Quantitativo | População |
|----------------|---------------------|-------------------|
| Acre | 4 | 732.793 |
| Amapá | 2 | 668.689 |
| Amazonas | 5 | 3.480.937 |
| Mato Grosso | 5 | 3.033.991 |
| Pará | 7 | 7.588.078 |
| Rondônia | 5 | 1.560.501 |
| Roraima | 4 | 451.227 |
| Tocantins | 4 | 1.383.453 |
| TOTAL | 36 | 18.889.669 |
| Núcleos | Quantitativo | |
| Cáceres | 1 | 87.942 |

Fonte: www.dpu.gov.br; Censo 2010: www.ibge.gov.br. Último acesso em 16 de setembro de 2011.

É possível constatar, pela tabela acima, que os Estados de Tocantins e Roraima possuem o mesmo número de Defensores Públicos Federais, embora a população daquele seja mais de duas vezes maior que a deste. Os dados são mais significativos quando comparados os Estados de Roraima e do Pará. Este tem uma população 1.582% maior que a daquele, embora o número de Defensores Públicos Federais seja apenas 75% maior.

É importante frisar que, obviamente, nem toda a população destes Estados é atendida pela Defensoria Pública da União, eis que nem todos são considerados hipossuficientes. Todavia, não se pode olvidar o fato de que os Estados que integram a Amazônia Legal ocupam da 11^a posição até a 18^a posição⁶⁴ no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano dos Estados brasileiros e, portanto, possuem uma população carente expressiva.

A tabela 7, abaixo, mostra a média de atendimentos por Defensor Público Federal, no ano de 2010. Estes dados mostram, com mais precisão, o volume de trabalho de um Defensor Público Federal nos Estados da Amazônia Legal naquele ano:

⁶⁴ Dados extraídos de: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2009/01/br200901b1p.pdf>. Último acesso em 12/09/2011.

TABELA 7: Média de atendimentos* por Defensor Público Federal dos Estados da Amazônia Legal em 2010

| Unidade/Núcleo | Atendimentos | Quantitativo de Defensores Públicos | Média Atendimentos / Defensor |
|--------------------|--------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Acre | 9.315 | 4 | 2.328,75 |
| Amapá | 4.270 | 2 | 2.135 |
| Amazonas | 20.280 | 5 | 4.056 |
| Mato Grosso | 7.955 | 5 | 1.591 |
| Pará | 18.513 | 7 | 2.644,71 |
| Rondônia | 23.822 | 5 | 4.764,4 |
| Roraima | 8.299 | 4 | 2.074,75 |
| Tocantins | 4.077 | 4 | 1.019,25 |
| Cáceres/MT | 1.187 | 1 | 1.187 |

Fonte: www.dpu.gov.br

* O número total de atendimento é apurado pela soma das seguintes fases: primeiro atendimento do assistido; atendimento de retorno do assistido; número de audiências e sustentações orais; pareceres de arquivamento por inviabilidade jurídica, comunicações e ofícios expedidos nos procedimentos administrativos internos e petições e manifestações judiciais e extrajudiciais.

Ademais, assim como em outras unidades do país, o quadro de pessoal que compõe a Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal é deficitário para o número de atendimentos que são realizados a cada ano. Com efeito, é possível observar que a instituição não consegue cumprir o mandamento legal de prestar atendimento interdisciplinar por meio de servidores de carreiras de apoio (art. 4º, IV da Lei Complementar nº. 80/94), visto que os recursos humanos não só são insuficientes, como também inexistentes, como é o caso de profissionais das áreas de psicologia e de perícia médica em todas as unidades e núcleos da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal, como mostra a Tabela 8:

TABELA 8: Quadro de Pessoal da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal em 2010

| UF | Profissionais da Área de Assistência Social | Profissionais de Psicologia | Profissionais da área de perícia contábil | Profissionais da área de perícia médica | Pessoal para a área administrativa | TOTAL |
|-----------|---|-----------------------------|---|---|------------------------------------|-------|
| AC | 1 | | 1 | | 3 | 5 |
| AM | 1 | | 1 | | 10 | 12 |
| AP | 1 | | 1 | | 2 | 4 |
| MT | 1 | | | | 5 | 6 |
| PA | 1 | | 1 | | 18 | 20 |
| RO | 1 | | | | 10 | 11 |
| RR | | | 1 | | 4 | 5 |

| | | | | | | |
|-----------|--|--|--|--|---|---|
| TO | | | | | 6 | 6 |
|-----------|--|--|--|--|---|---|

Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010c).

Com relação à cobertura territorial dos serviços da instituição, nota-se que há uma grande defasagem em relação à Justiça Federal. Um dado positivo é que as Unidades da Defensoria Pública da União estão presentes em todas as seções judiciárias dos Estados da Amazônia Legal, que ficam localizadas nas capitais destes Estados.

Contudo, não há presença da instituição no interior destes Estados, com exceção do Núcleo de Cáceres, que fica no interior do Mato Grosso. Embora tenha sido criado um núcleo da Defensoria Pública da União em Santarém/PA, não há nenhum Defensor Público Federal lotado ali, de sorte que os serviços não estão sendo prestados. Assim, é possível perceber que apenas 7,6% das subseções judiciárias da Justiça Federal nos Estados que integram a Amazônia Legal são atendidas pelos serviços da Defensoria Pública da União, como mostra a Tabela 9, abaixo:

TABELA 9: Cobertura dos Serviços da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal

| Seções Judiciárias | Presença da Defensoria Pública da União |
|---|--|
| Acre | Sim |
| Amapá | Sim |
| Amazonas | Sim |
| Mato Grosso | Sim |
| Pará | Sim |
| Rondônia | Sim |
| Roraima | Sim |
| Tocantins | Sim |
| TOTAL - Seções Judiciárias (%) | 100% |
| Subseções judiciárias* | Presença da Defensoria Pública da União |
| Amazonas Tabatinga | - |
| Mato Grosso Cáceres Rondonópolis Diamantino | Cáceres |
| Pará | Santarém** |

| | |
|--|-------------|
| Santarém | |
| Marabá | |
| Castanhal | |
| Redenção | |
| Altamira | |
| Rondônia | |
| Guajará-mirim | - |
| Ji-Paraná | |
| Tocantins | |
| Araguaína | - |
| Gurupi | |
| TOTAL – Subseções Judiciárias (%) | 7,6% |

Fonte: www.dpu.gov.br. Último acesso em 14 de setembro de 2011.

* Não há subseções judiciárias nos seguintes Estados: Acre, Amapá e Roraima.

** O Núcleo em Santarém ainda não foi instalado e por isso não foi contabilizado no total de subseções judiciárias atendidas pela Defensoria Pública da União.

Como dissemos anteriormente, a implantação de Núcleos da Defensoria Pública da União é importante, pois garante o acesso à justiça à população afastada dos grandes centros urbanos, onde geralmente habitam pessoas mais carentes. Esse fator ganha dimensão de peso maior quando considerado o fato de a Amazônia Legal ocupar 59% do território brasileiro (KOHLHEPP, 2002), de sorte que as grandes distâncias que lhe são características acabam por limitar o acesso da população ao sistema à justiça⁶⁵.

Pode-se observar, também, que as áreas de atuação dos Defensores Públicos Federais que exercem sua função nos Estados da Amazônia Legal não sofre grande variação. As áreas de atuação com mais Defensores Públicos são geral, previdenciário, criminal e cível:

⁶⁵ A situação só não é pior porque 68,9% da população da Amazônia Legal habita em áreas de zona urbana (KOHLHEPP, 2002). Além disso, a Defensoria Pública da União conta com o Projeto DPU-Itinerante que, basicamente, consiste no deslocamento de Defensores Públicos Federais e estrutura de apoio para localidades distantes das sedes da instituição, a fim de prestar assistência jurídica que residem nestas localidades. Fonte: www.dpu.gov.br. Último acesso em 05 de abril de 2011.

TABELA 10: Áreas de Atuação dos Defensores Públicos Federais na Amazônia Legal

| Ofícios | Quantidade de Defensores Públicos Federais |
|--|---|
| Acre Geral | 4 |
| Amapá Geral | 2 |
| Amazonas Geral Previdenciário Criminal Cível | 1 1 2 1 |
| Mato Grosso Cível e Previdenciário Geral Criminal e Eleitoral | 3 1 1 |
| Pará Criminal Cível Cível especial e trabalhista Regional Único | 2 2 2 1 |
| Rondônia Regional Cível e Previdenciário Criminal | 1 3 1 |
| Roraima Geral | 4 |
| Tocantins Criminal Previdenciário Cível Geral | 1 1 1 1 |

Fonte: www.dpu.gov.br. Último acesso em 11 de setembro de 2011.

É interessante notar que a área com mais Defensores Públicos atuando é a “geral” – treze dos trinta e seis membros da instituição na região –, o que significa que um mesmo Defensor Público Federal tem que atender a diferentes tipos de demandas: previdenciárias, criminais, cíveis, coletivas etc. Esta atuação em diferentes áreas, como vimos, é um fator contrário às novas tendências no enfoque do acesso à justiça. Enquanto advogados da União, procuradores federais, boa parte dos membros do Ministério Público da União e juízes federais atuam em áreas segmentadas do direito, número considerável de Defensores Públicos Federais têm de atuar em causas que versam sobre diversos ramos do direito, manejando, assim, diferentes instrumentos,

lidando com ritos processuais distintos etc. Ademais, é possível verificar que não há escritórios voltados especificamente para a atuação coletiva da instituição, de sorte que os Defensores Públicos que ajuízam ações coletivas também atendem a interesses individuais dos assistidos.

Esses fatores são muito importantes, pois, como vimos anteriormente, o novo enfoque do acesso à justiça, sobretudo o relacionado às ações coletivas, está relacionado a altos níveis de capacitação e habilitação específica para atuação em causas transindividuais. Reproduzindo mais uma vez o que Cappelletti e Garth escreveram, é possível afirmar com estes autores que as “*class actions* e ações de interesse público exigem especialização, experiência e recursos em áreas específicas, que apenas grupos permanentes, prósperos e bem assessorados possuem” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988, p. 61).

Difícil imaginar que, em tais condições, o Estado brasileiro preste serviço de assistência jurídica de qualidade – na justiça federal, trabalhista, militar e eleitoral – aos seus cidadãos mais carentes. Não é, pois, de estranhar que os Defensores Públicos Federais tenham elencado o “comprometimento com a justiça social” como uma das três características mais importantes para ser um Defensor Público. Do mesmo modo não surpreende que 47,92% dos Defensores Públicos Federais tenham manifestado a intenção de exercer outra carreira jurídica⁶⁶.

Com estruturas precárias, grande demanda, pequeno contingente de membros da instituição, quadro de pessoal deficitário, número considerável de Defensores Públicos atuando em causas que versam sobre diferentes ramos do Direito, o panorama geral da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal não se afigura favorável para os cidadãos assistidos.

3.2 Análise da Atuação da Defensoria Pública da União nos conflitos de natureza coletiva nos Estados que integram a Amazônia Legal

Na presente seção realizamos a análise da atuação da Defensoria Pública da União presente nos Estados amazônicos em conflitos de natureza coletiva. A seção está dividida em quatro partes: inicialmente, procede-se à análise dos critérios para atuação da instituição em conflitos coletivos. Em seguida, são feitos apontamentos sobre a atuação extrajudicial da Defensoria Pública da União, destacando-se os meios empregados para

⁶⁶ Ver item 2.3.4 do Capítulo II

resolução dos conflitos. Na terceira parte, relativa à atuação judicial, são analisadas as estratégias empregadas na propositura das ações, os réus demandados, os objetos das ações e o julgamento dos pedidos. Por fim, a quarta parte mostra os resultados colhidos com relação à percepção dos Defensores Públicos Federais-Chefes das unidades em relação aos problemas da região e as contribuições que podem ser dadas pela instituição.

Antes da análise propriamente dita da atuação da Defensoria Pública da União nos conflitos de natureza coletiva nos Estados que integram a Amazônia Legal, cumpre esclarecermos a metodologia que foi empregada.

Inicialmente, fixou-se que o objeto das ações judiciais e extrajudiciais deveria conter uma *questão coletiva* no sentido de que a atuação das unidades e núcleos da Defensoria Pública da União deveria procurar proteger, por meio de ações judiciais e extrajudiciais, direitos de natureza transindividual.

O período de análise das ações judiciais compreendeu os anos de 2004 a 2010, ou seja, três anos antes e três anos depois da edição da Lei nº. 11.448, de 15 de janeiro de 2007, que conferiu legitimidade ativa à Defensoria Pública para a propositura de Ações Cíveis Públicas. O objetivo foi verificar a estratégia empregada pela Defensoria Pública da União para justificar a propositura da ação antes da edição da Lei nº. 11.448/07, bem como a reação do judiciário em relação ao manejo de tal ação pela Defensoria Pública da União após a edição da lei.

A opção pela Amazônia Legal, como referencial de atuação da Defensoria Pública da União, para a presente análise, deveu-se ao fato de integrar a maior parcela da extensão territorial do Brasil – portanto, colocando desafios para a promoção do acesso à justiça – e ao processo histórico de ocupação de seu território e implantação de projetos desenvolvimentistas, marcados pela acumulação do capital e dos grupos no poder, resultando em uma política de invisibilidade das populações minoritárias ou subordinadas – índios, negros, caboclos, migrantes – que habitaram ou habitam as terras amazônicas (LOUREIRO, 1992) e os respectivos conflitos sociais que até hoje existem na região.

Dentre os conceitos de “Amazônia”, foi escolhido o de Amazônia Legal por ser um conceito político instituído por lei e que facilitou a determinação física do espaço territorial de análise, visto que outros conceitos de Amazônia, que levam em consideração aspectos geográficos, dificultariam a realização do levantamento de dados. Todavia, não foi incluída na pesquisa a atuação da Defensoria Pública da União no Maranhão, embora este Estado integre, na sua porção a oeste do Meridiano 44°, a

Amazônia Legal. A não-inclusão se deveu a uma questão de ordem pragmática: a incerteza quanto à inserção da atuação da instituição no âmbito da Amazônia Legal – em outras palavras, saber mais precisamente quais seções e subseções judiciárias com atuação da Defensoria Pública da União estariam na porção a oeste do Meridiano 44°. Por um lado, perdeu-se a possibilidade de obtenção de dados para a pesquisa, mas, por outro, não se correu o risco de inserção de dados alheios ao objeto pesquisado.

Assim, a presente análise da judicialização da política no Brasil empreendeu quatro delimitações metodológicas: espacial (Amazônia Legal), temporal (período de 2004 a 2010), institucional (Defensoria Pública da União) e jurídica (Ações Cíveis Públicas e outras medidas extrajudiciais de natureza transindividual).

Para a realização da pesquisa foram expedidos ofícios aos Defensores Públicos Federais-Chefes das unidades nos Estados que integram a Amazônia Legal, solicitando o envio de cópias de processos listados nos ofícios encaminhados e resposta a questionário formulado.

Quanto à análise da atuação judicial, foram levantados quarenta e oito processos, dos quais foram obtidas cópias de trinta e dois, o que representa 66,66% do universo. Não enviaram cópias as Defensorias Públicas da União nos Estados de Roraima e Mato Grosso⁶⁷ e não enviaram todas as cópias as Defensorias Públicas no Pará e Rondônia. Por outro lado, foram obtidas cópias de todos os processos dos Estados do Acre, Amapá e Tocantins.

Quanto aos questionários encaminhados, somente houve resposta por parte das Defensorias Públicas no Amapá, no Amazonas, no Pará, em Roraima e no Tocantins, obtendo-se um índice de respostas de 62,5% do universo pesquisado.

3.2.1 Critérios para atuação em conflitos coletivos

Segundo informações prestadas pelas unidades da Defensoria Pública da União nos Estados pesquisados, a instituição segue um procedimento padrão para atendimento. Este procedimento inclui a apresentação de documentos pessoais e o preenchimento de questionário socioeconômico, que solicita informações sobre grupo familiar, renda bruta familiar mensal e patrimônio.

A comprovação da hipossuficiência, regra geral, dá-se por critérios objetivos fixados pela Resolução nº 13, de 25 de outubro de 2006, do Conselho Superior da Defensoria

⁶⁷ Não obstante, foi possível obter cópias dos processos de Mato Grosso mediante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Pública da União. Segundo esta norma, o critério para se presumir a necessidade de assistência jurídica é a renda familiar mensal bruta no valor que um indivíduo está isento do imposto de renda. Há, todavia, possibilidade de ser prestado o serviço para indivíduo que ultrapasse o valor referido se for comprovado que não há possibilidade de arcar com os honorários de advogado e com as custas processuais sem prejuízo do seu próprio sustento ou do de sua família.

Com relação aos conflitos coletivos, qualquer cidadão ou pessoa jurídica pode formular representação perante a Defensoria Pública da União. A unidade da instituição no Amapá informou, porém, que “a pessoa jurídica e o cidadão devem possuir faturamento até o limite ou, no caso daquela, não possuir fins lucrativos e representar grupos sociais com especial proteção do Estado, como quilombolas, crianças e adolescentes, indígenas, etc”. As Defensorias Públicas da União no Pará e no Tocantins ressaltaram, por outro lado, que a única condição exigida é que a ação coletiva beneficie, na sua totalidade ou maioria, pessoas hipossuficientes, tendo em vista que, por se tratar de interesse coletivo, não há individualização de quem será beneficiado com a medida.

Ademais, as unidades da Defensoria Pública da União que responderam ao questionário informaram que é feita uma triagem inicial na qual se analisa se o interesse pleiteado é de competência da Defensoria Pública da União e se há viabilidade jurídica da demanda.

Além destes critérios informados, um importante fator transparece nas Ações Cíveis Públicas ajuizadas. Trata-se do caráter repetitivo de inúmeras demandas individuais, o qual ganha conotação coletiva no ajuizamento de Ações Cíveis Públicas. Em 2005, o Tribunal de Contas da União havia indicado que o número elevado de ações poderia ser diminuído e o trabalho do Defensor Público poderia ser potencializado caso houvesse atuação em ações coletivas (BRASIL, 2005a). Pode-se observar no corpo das petições iniciais das Ações Cíveis Públicas ajuizadas que estas ações foram intentadas devido ao grande número de demandas individuais que haviam chegado até à Defensoria Pública da União, independente de sua natureza episódica ou de seu caráter continuado.

Dois exemplos ilustram o que está sendo afirmado. O primeiro tem natureza episódica, pois refere-se a uma situação pontual que contou com a intervenção da Defensoria Pública da União para equacionar um conflito coletivo. A Defensoria Pública da União no Acre ajuizou Ação Civil Pública contra Universidade Federal do Acre, visto que esta universidade estava indeferindo a solicitação de matrícula de

vestibulandos aprovados e que já estavam matriculados em outros cursos de graduação daquela instituição de ensino⁶⁸. Diante desta situação, dezenas de aprovados recorreram à Defensoria Pública da União no Acre contra a medida adotada pela Universidade. Inicialmente foram ajuizados diversos Mandados de Segurança individuais. Posteriormente, como continuava a aumentar o número de assistidos que buscavam a tutela da instituição, verificou-se que o ajuizamento da Ação Civil Pública era a medida mais eficaz “como forma de otimizar e agilizar a prestação judicial”, como afirma o Defensor Público Federal no corpo da petição inicial (Processo nº. 2010.30.00.000601-3).

O segundo exemplo refere-se a um conflito coletivo de natureza continuada. A Ação Civil Pública também foi ajuizada pela Defensoria Pública da União no Acre. O objeto da ação consistia em determinar ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS passasse a interpretar o critério da “incapacidade para a vida independente” no sentido de incapacidade para prover a própria manutenção por outro meio que não o do trabalho, para fins de concessão de benefício assistencial a idoso e pessoa portadora de deficiência (Constituição Federal, art. 203, V). Na petição inicial, o Defensor Público Federal afirmou que “inúmeras são as demandas propostas perante a Justiça Federal que tratam da não-concessão do benefício de prestação continuada, também chamado de benefício assistencial, previsto no art. 203, V da Carta Magna” (Processo nº. 200730.00.000204-0). Deste modo, a ação objetivava que a Justiça Federal interpretasse a norma constitucional em um sentido que evitasse o ajuizamento de inúmeras demandas em função da interpretação adotada pelo INSS à mesma norma. Este segundo exemplo ilustra um conflito coletivo de duração continuada, visto que refere-se a uma rotina de trabalho do INSS, adotada diariamente para concessão do benefício assistencial previsto constitucionalmente.

Assim, é possível perceber que outro critério para seleção de casos é a repetitividade de demandas individuais semelhantes, independentemente da natureza episódica ou continuada dos conflitos. Neste sentido, a Ação Civil Pública se apresenta, para os Defensores Públicos Federais, como instrumento capaz de “otimizar e agilizar” a prestação jurisdicional, reduzindo, assim, a demanda de trabalho, tempo e recursos.

⁶⁸ O indeferimento das matrículas se deu em razão da edição da Lei nº. 12.089/09 que veda que uma mesma pessoa ocupe duas vagas, simultaneamente, em cursos de graduação em instituições públicas de ensino superior.

Na maioria das unidades, qualquer Defensor Público Federal pode ajuizar Ações Civis Públicas ou adotar medidas extrajudiciais de natureza coletiva. Somente a Defensoria Pública da União no Pará informou que, nesta unidade, apenas o Defensor Público Federal-Chefe pode ajuizar a ação.

3.2.2 Atuação Extrajudicial

A atuação extrajudicial da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal tem se revelado inexistente em algumas unidades e ineficaz em outras, posto que despojada de instrumentos coercitivos.

Os principais métodos empregados são a expedição de ofícios e a realização de reuniões com dirigentes e representantes de órgãos e entidades do Poder Público. Como consta na resposta enviada pela Defensoria Pública da União no Tocantins, e como transparece na narração dos fatos nas petições iniciais das Ações Civis Públicas, é frequente o desatendimento às solicitações da instituição para regularização da situação por parte do Poder Público, o que acaba levando a demanda para o Judiciário:

QUADRO 1: Respostas a Questionário – Atuação Extrajudicial da Instituição

| UF | Resposta |
|----|---|
| AP | “Através de reuniões com representantes da União, Estado e Município, priorizando a solução extrajudicial. O Amapá está incluído no projeto “Erradicação do Escalpelamento na Amazônia”. |
| AM | “Com reuniões e ofícios, mas ainda não houve TAC [Termo de Ajustamento de Conduta] firmado”. |
| PA | “A atuação extrajudicial é realizada por meio de contatos com representantes de Órgãos públicos, associações etc. através de correspondências oficiais e de reuniões”. |
| RR | “Não”. |
| TO | “Antes do ajuizamento de ações na defesa de interesses coletivos, são expedidos ofícios aos órgãos relacionados solicitando a regularização da questão, bem como reuniões com autoridades são realizadas. Caso o requerimento administrativo não seja atendido, o que é praxe, procede-se, então, para a discussão no âmbito judicial”. |

Nenhuma unidade informou ter tido alguma experiência com o Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento previsto na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85) para composição extrajudicial de conflitos coletivos. O Termo de Ajustamento de Conduta é dotado de força executiva, isto é, caso descumprido, pode-se

cobrar o cumprimento de seus termos sem a necessidade de ajuizamento de ação de conhecimento. Este importante instrumento de resolução extrajudicial de conflitos coletivos tem sido empregado constantemente pelo Ministério Público (VIANA, 2002; BRASIL, 2007), mas ainda não foi manejado pela Defensoria Pública da União no Amapá, no Amazonas, no Pará, em Roraima e no Tocantins.

Outra forma de atuação extrajudicial da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal se dá por meio da participação em Conselhos federais, estaduais e/ou municipais. A Defensoria Pública da União no Pará informou que possui assento apenas no Programa de Proteção às Testemunhas Ameaçadas de Morte – PROVITA e que aguarda nomeação de um representante junto ao Conselho Penitenciário. No Estado do Tocantins, um membro da instituição possui assento no Conselho Estadual para Monitoramento das Ações de Saúde no Estado. Já a Defensoria Pública da União no Amazonas possui representante no Conselho Penitenciário⁶⁹ daquele Estado. As unidades situadas no Amapá e em Roraima afirmaram não possuírem representantes exercendo mandato em Conselhos.

O assento em Conselhos é importante visto que estes são órgãos não apenas de participação social na administração pública, mas também de controle, no acompanhamento da gestão e avaliação da política. Em muitos casos, os Conselhos exercem também o papel de formuladores de políticas, programas e ações. A oportunidade de participação em tais órgãos colegiados pode contribuir também para o desempenho das próprias atribuições institucionais, visto que propicia acesso privilegiado a informações, dados e ações sobre a atuação do Poder Público em determinada área.

A baixa participação da Defensoria Pública da União em conselhos, mesmo naquele para o qual a Lei orgânica da instituição prevê assento obrigatório – o Conselho Penitenciário –, revela o desprestígio ou desconhecimento das funções institucionais da Defensoria Pública da União perante outros órgãos ou entidades do Poder Público nas diferentes esferas de governo.

3.2.3 Atuação Judicial

A análise da atuação judicial da Defensoria Pública da União nos Estados amazônicos levou em consideração apenas Ações Cíveis Públicas ajuizadas, como

⁶⁹ A participação no Conselho Penitenciário é uma atribuição do Defensor Público Federal, prevista na Lei Complementar nº. 80/94, em seu art. 18, VIII.

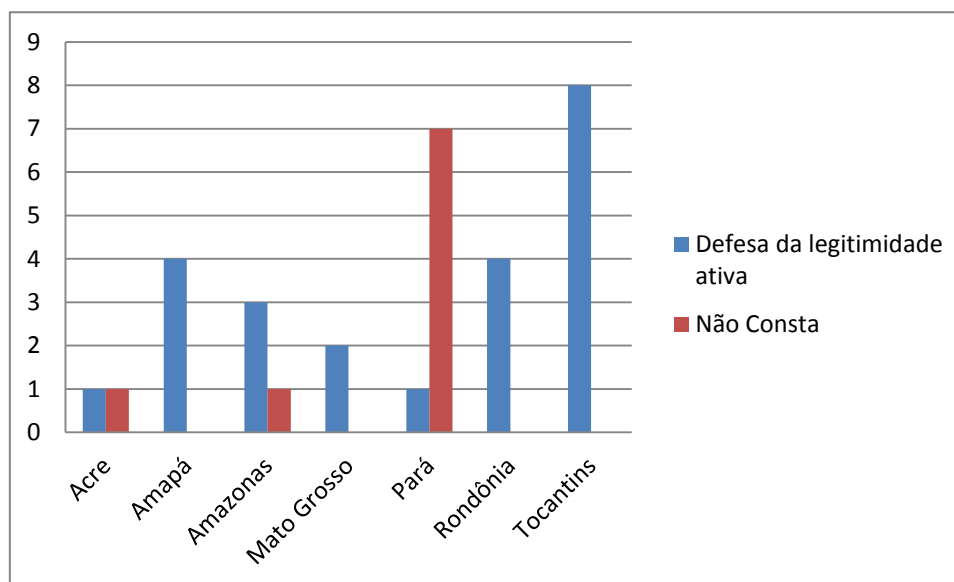
dissemos acima. A análise está dividida em quatro partes: estratégias contidas na petição inicial, réus nos processos, objeto da tutela coletiva e conclusão dos processos em primeira instância.

3.2.3.1 Estratégias Contidas na Petição Inicial

As principais estratégias observadas, contidas na petição inicial, foram a defesa da legitimidade ativa da Defensoria Pública da União para propositura de Ações Civis Públicas e o pedido de antecipação da tutela.

No que se refere à defesa da legitimidade ativa da Defensoria Pública da União para a propositura de Ações Civis Públicas, observou-se que esta estratégia foi adotada em 70% dos processos ajuizados. O gráfico abaixo, todavia, mostra que a maioria das ações em que não foi adotada esta estratégia ficou concentrada na unidade da instituição no Estado do Pará, sendo que nos Estados do Amapá, de Mato Grosso, Rondônia e Tocantins, em todas as ações, constava tópico específico relativo à legitimidade ativa da Defensoria Pública da União:

Gráfico 8: Defesa da Legitimidade Ativa por Estado



Fonte: Dados colhidos na pesquisa

Na menor parte das ações, houve apenas remissão à legislação, sobretudo a Lei nº. 11.448/07 e Lei Complementar nº. 132/09. Porém, nas demais ações houve preocupação em argumentar em favor de tal legitimidade, como também de comprová-la especificamente no caso concreto.

Os principais argumentos em favor da legitimidade ativa da instituição demonstram preocupação com a garantia do acesso à justiça, por meio da defesa coletiva de direitos:

Não reconhecer a legitimidade ativa da Defensoria Pública da União para propor Ação Civil Pública seria inviabilizar o próprio acesso à justiça daqueles que não têm condições econômicas de representar-se em juízo.

[...]

Em suma, a legitimação da Defensoria Pública visa a assegurar o ACESSO À JUSTIÇA e não restringi-lo evitando-se decisões contraditórias e o acúmulo de demandas versando sobre o mesmo fato. (Processo nº. 2007.43.00.005139-0)

Ademais, a argumentação também é dirigida no sentido de que a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da Ação Civil Pública decorre do fato de pessoas necessitadas serem beneficiadas com a demanda, não havendo necessidade de comprovação de que todos os eventuais beneficiados ostentem tal condição:

A legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública há de ser interpretada de forma ampla. De fato, há de se permitir à Defensoria Pública da União a atuação em quaisquer hipóteses, de modo a se viabilizar, ao máximo, a inclusão dos necessitados, quer constituam a integralidade da coletividade protegida, quer constituam a maioria, quer constituam a minoria, quer não possam ter seus interesses individualizados (Processo nº. 2010.41.00.001906-8).

A leitura das teses em favor da legitimidade ativa da Defensoria Pública da União, tal como consta nas petições iniciais, revela grande similitude não só nos argumentos, mas na própria forma como foram redigidas.

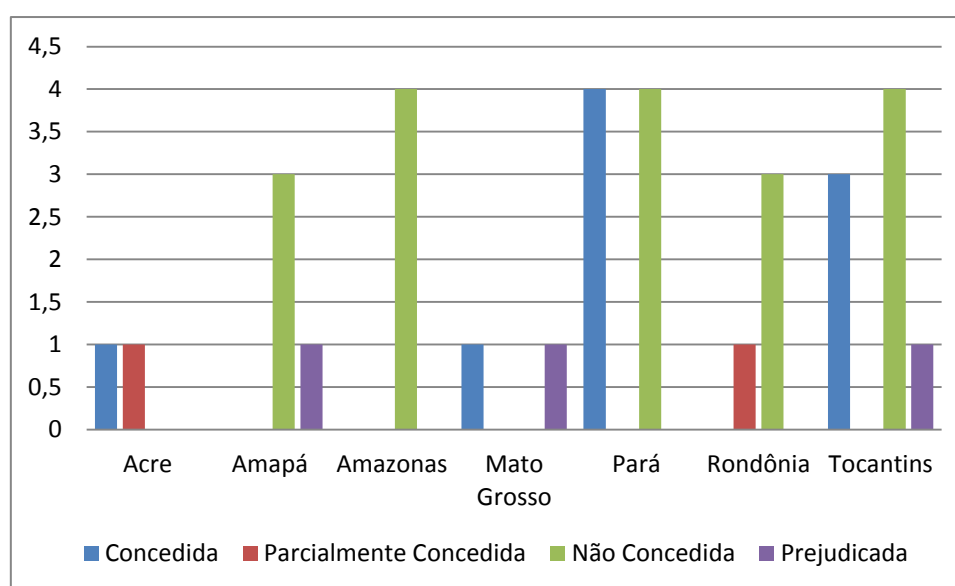
Outro dado interessante com relação à legitimidade ativa da Defensoria Pública que merece ser ressaltado diz respeito ao ajuizamento de Ações Cíveis Públicas antes de 15 de janeiro de 2007, data em que entrou em vigor a Lei nº. 11.448/07. Em alguns casos, as ações foram ajuizadas conjuntamente com o Ministério Público Federal. Em outros, foi empregada interpretação criativa segundo a qual a Defensoria Pública da União, por ser vinculada ao Ministério da Justiça, detinha legitimidade ativa conferida para a União, pela Lei nº. 7.347/85, para propor a Ação Civil Pública.

O pedido de antecipação de tutela, como dissemos anteriormente, foi outra estratégia comum empregada no ajuizamento das ações. A antecipação de tutela é um instrumento previsto no direito brasileiro por meio do qual o juiz, considerando preenchidos os

requisitos que a lei exige, adianta ao postulante, total ou parcialmente, os efeitos do julgamento de mérito.

Analisando as Ações Civis Públicas ajuizadas pela Defensoria Pública da União na Amazônia Legal, é possível constatar que foi feito pedido de antecipação de tutela em todas as ações manejadas. O gráfico abaixo mostra que a maioria dos pedidos de antecipação de tutela foi indeferida (18), seguido de pedidos deferidos (9), parcialmente concedidos (3) e prejudicados⁷⁰ (3):

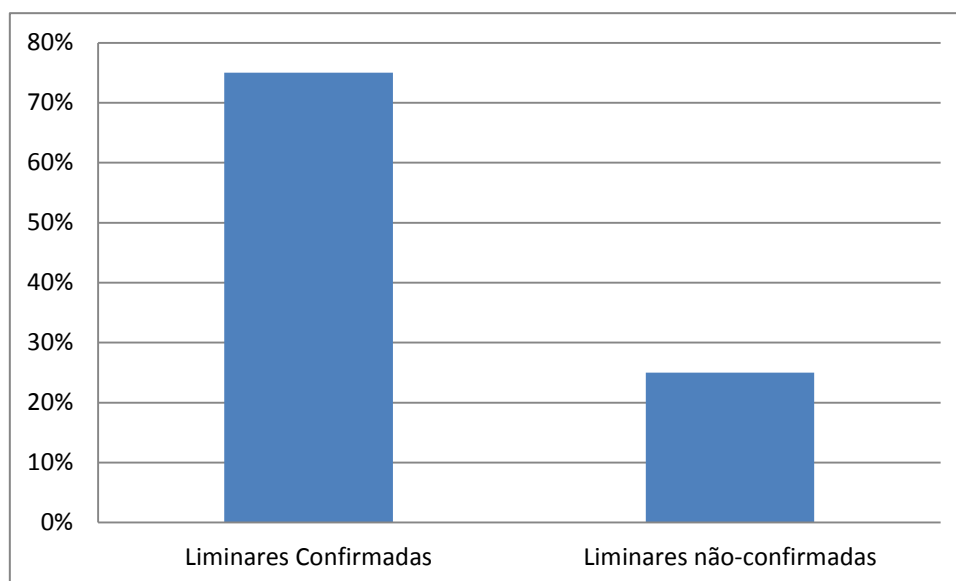
Gráfico 9: Antecipação de Tutela por Estado



Fonte: Dados colhidos na pesquisa

O gráfico 10, abaixo, mostra o percentual de antecipações de tutela confirmadas e não-confirmadas. A avaliação sobre a confirmação de tutelas antecipadas levou em consideração apenas os processos em que foi concedida a liminar e posteriormente prolatada a sentença. Assim, foram avaliados oito processos, dos quais seis pedidos de antecipação de tutela foram confirmados na sentença de mérito e dois pedidos não foram confirmados. No percentual de tutelas antecipadas confirmadas, considerou-se também aquelas concedidas parcialmente e que o resultado final da demanda – em primeiro grau – também foi julgado parcialmente procedente. Nas tutelas antecipadas não-confirmadas, considerou-se, além das sentenças que julgaram improcedente as ações, as sentenças que extinguiram o processo sem resolução de mérito.

⁷⁰ Os pedidos foram considerados “prejudicados”, para os efeitos deste gráfico, quando o juiz prolatou sentença de extinção do processo sem julgamento de mérito antes de examinar o pedido liminar.

Gráfico 10: Percentual de Liminares Confirmadas

Fonte: Dados colhidos na pesquisa

Assim, é possível afirmar que, dos processos julgados, nos quais foi concedida a antecipação da tutela, o índice de confirmação da tutela antecipada foi consideravelmente alto: 75%.

A análise dos processos em que houve a confirmação da tutela antecipada na prolação da sentença revelou um elemento em comum: em todos eles o objeto das ações era uma questão puramente de interpretação do direito, tal como mostra o quadro abaixo:

QUADRO 2: Tutelas Antecipadas Confirmadas e Objeto da Ação

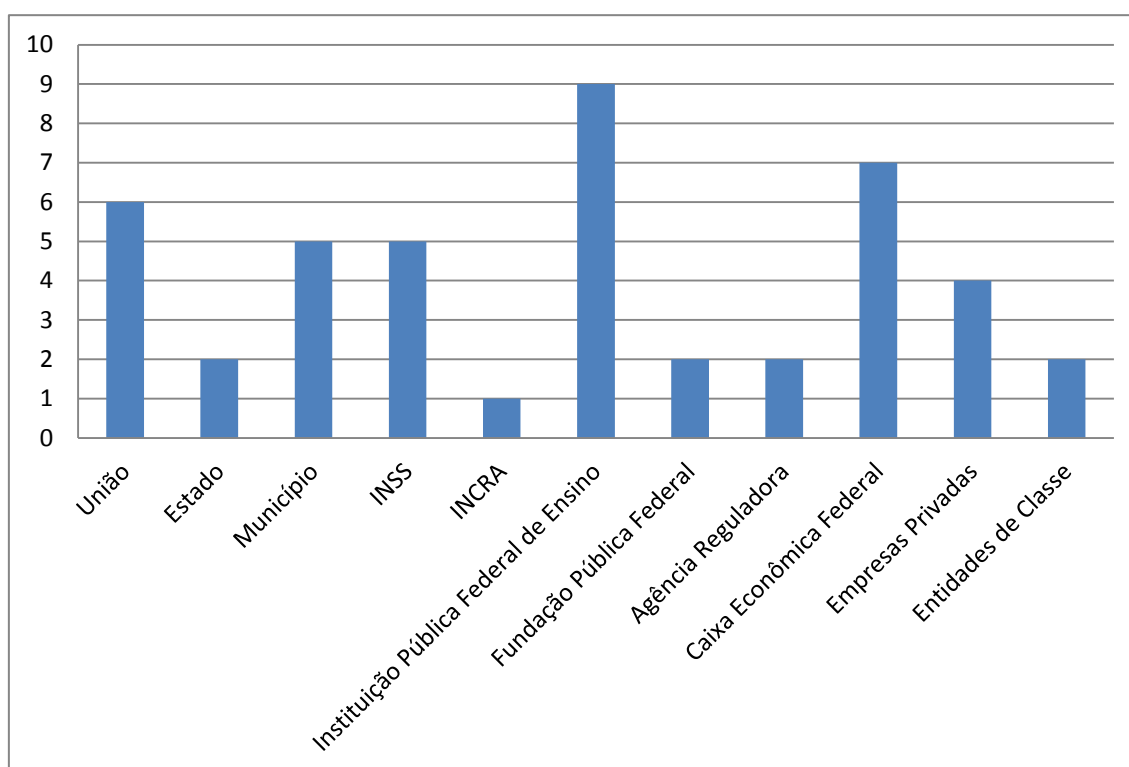
| Processo | Objeto |
|---------------------|---|
| 2010.30.00.000601-3 | Garantir o direito de vestibulandos do Vestibular 2010 cursarem dois cursos simultaneamente. |
| 2007.30.00.000204-0 | Benefício Assistencial (art. 203, V CF) – Benefícios em Espécie |
| 2008.36.00.010163-6 | Vestibular – Ensino Superior – serviços – administrativo Isenção de taxa de vestibular |
| 2008.39.00.010700-6 | Anulação de cláusulas contratuais abusivas existentes no Programa de Arrendamento Residencial, que visa garantir à população de baixa renda o direito constitucional à moradia. |
| 2009.41.00.005059-0 | Vestibular – Ensino Superior – serviços – administrativo Isenção de taxa de vestibular |
| 2007.43.00.005310-5 | Vestibular – Ensino Superior – serviços – administrativo Isenção de taxa de vestibular |

Portanto, a formulação de pedidos de antecipação de tutela, pela Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal, é uma estratégia processual corriqueiramente empregada no ajuizamento de Ações Cíveis Públicas pela instituição, revelando-se uma medida eficaz naqueles casos em que o conflito coletivo reveste-se tão-somente de matéria de direito.

3.2.3.2 Réus nas Ações Cíveis Públicas

Como afirmamos no Capítulo II, o fato de a Defensoria Pública da União ter a atribuição de, entre outras, atuar na Justiça Federal, faz com que geralmente figure no polo passivo do processo órgão ou entidade pública federal, tal como a própria União, autarquias federais, empresas públicas federais, agências reguladoras nacionais, dentre outras.

A análise das ações permitiu a conclusão de que os principais atores demandados pela Defensoria Pública da União foram as instituições públicas federais de ensino, tais como universidades e institutos tecnológicos, e a Caixa Econômica Federal, como mostra o gráfico abaixo, que não levou em consideração o número de processos analisados, mas a frequência com que tais atores figuraram no polo passivo da ação (uma vez que em uma mesma demanda podem figurar como réu mais de um sujeito):

Gráfico 11: Réus nas Ações Civis Públicas

Fonte: Dados colhidos na pesquisa

Embora as instituições públicas federais de ensino e a Caixa Econômica Federal tenham sido os atores que mais vezes tenham sido demandados nas Ações Civis Públicas ajuizadas pela Defensoria Pública da União, o objeto das ações foi praticamente o mesmo. As demandas contra as instituições públicas federais de ensino, com poucas exceções, tiveram por objeto isenção de pagamento de taxa para inscrição em vestibulares ou concursos públicos, ao passo que as ações ajuizadas contra a Caixa Econômica Federal, salvo apenas uma exceção, tiveram por objeto a correção monetária de cadernetas de poupança por conta de planos econômicos.

O terceiro ator que chama a atenção é o INSS⁷¹. Assim como ocorreu com a Caixa Econômica Federal e as instituições públicas federais de ensino, as ações intentadas contra o INSS também tinham objetos muito semelhantes, voltadas principalmente para modificação de procedimentos adotados pela autarquia para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.

Sobreleva notar que o INSS e a Caixa Econômica Federal foram apontados pela pesquisa “Os 100 maiores litigantes”, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça,

⁷¹ Embora a União figure em seis processos, em três deles ela foi excluída da lide pelo juiz ao despachar a petição inicial.

como responsáveis por grande parte dos processos em tramitação na Justiça Federal. Segundo esta pesquisa, o INSS responde por mais de 40% do total de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Federal, sendo que 81% desses processos são referentes ao polo passivo, enquanto a Caixa Econômica Federal responde por 18,64% dos processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça Federal (BRASIL, 2011).

A preponderância das instituições de ensino, da Caixa Econômica Federal e do INSS no polo passivo das ações ajuizadas pela Defensoria Pública da União nos Estados amazônicos reflete a ideia de coletivização da tutela ofertada em casos individuais. Com efeito, com exceção das instituições de ensino, o INSS e a Caixa Econômica Federal são os principais adversários da Defensoria Pública da União nos processos individuais perante a Justiça Federal. Assim, a atuação coletiva da Defensoria Pública da União contra estes atores revela uma estratégia de otimização do trabalho rotineiro desenvolvido pela instituição em prol de seus assistidos.

3.2.3.3 Objeto das Ações Cíveis Públicas

No primeiro capítulo, quando foram discutidas as abordagens relativas à judicialização da política, foi afirmado que os atores do sistema de justiça têm atuado de forma positiva e negativa, no sentido de que podem tanto determinar ao Poder Público a implementação de políticas públicas ou a adoção de medidas, como atuarem como atores com poder de veto, interrompendo ou alterando o curso de uma política pública ou procedimento seguido pelo Poder Público. Ainda no primeiro capítulo, quando foi analisada a Ação Civil Pública, foi afirmado que esta ação pode ter por objeto obrigação de fazer ou de não fazer, exatamente nos moldes desta abordagem da judicialização da política.

Pois bem, os dados colhidos nesta pesquisa permitem a conclusão de que a Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal tem se utilizado da Ação Civil Pública para que o Poder Público seja obrigado, por exemplo, a construir estradas, realizar campanhas de vacinação, adotar medidas que efetivamente prestem à população serviços de saúde, entre outras. Contudo, predominam ações de fiscalização dos agentes econômicos e estatais, no sentido de “correção” da atuação destes agentes para que não haja lesão a direitos de pessoas hipossuficientes, como nas ações para mudar os procedimentos adotados, por exemplo, para concessão de benefícios assistenciais, para alterar cláusulas abusivas em contratos com a Caixa

Econômica Federal, para evitar a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha sem notificação do ocupante, realização de vestibulares e concursos públicos para preenchimento de cargos vagos sem a previsão de isenção de taxa de inscrição para pessoas hipossuficientes. Em suma, a atuação da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal, pelo que pode ser observado, é de natureza muito menos criativa, e mais corretiva.

No primeiro capítulo, também vimos que um dos motivos pelos quais a Ação Civil Pública assumiu papel relevante em tema de judicialização da política no Brasil deve-se à possibilidade de tutelar coletivamente múltiplos interesses. De fato, o perfil das Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela Defensoria Pública da União a que a pesquisa teve acesso, mostra a proeminência de seis temas principais: relações de consumo, educação, saúde, acesso a cargos públicos, benefícios previdenciários e assistenciais e habitação.

No campo das relações de consumo, as ações da Defensoria trataram predominantemente de questões como correção monetária decorrente de perdas de expurgos inflacionários, mas também visaram a anulação/alteração de cláusulas contratuais e práticas de cobrança consideradas abusivas.

Nas ações voltadas para a proteção do direito à educação, foram incluídas as que tinham por objeto a garantia da isenção de taxa para inscrição em vestibular, condições de acesso às universidades e reclamação contra a cobrança de taxas para emissão de diplomas universitários.

As ações que tinham por objeto a defesa do direito à saúde buscavam compelir o Poder Público a adotar medidas, como a vacinação contra doenças e condições de prestação de serviços públicos de saúde, tais como instalações, equipamentos e pessoal para exames, consultas e atendimentos em geral.

No que tange ao direito à acessibilidade aos cargos públicos, as ações voltaram-se basicamente contra a inexistência, nos editais dos certames, de cláusula com previsão de isenção de pagamento de taxa para inscrição, mas também houve questionamento quanto às condições previstas em edital para o acesso ao cargo público, como, por exemplo, a exigência de experiência profissional.

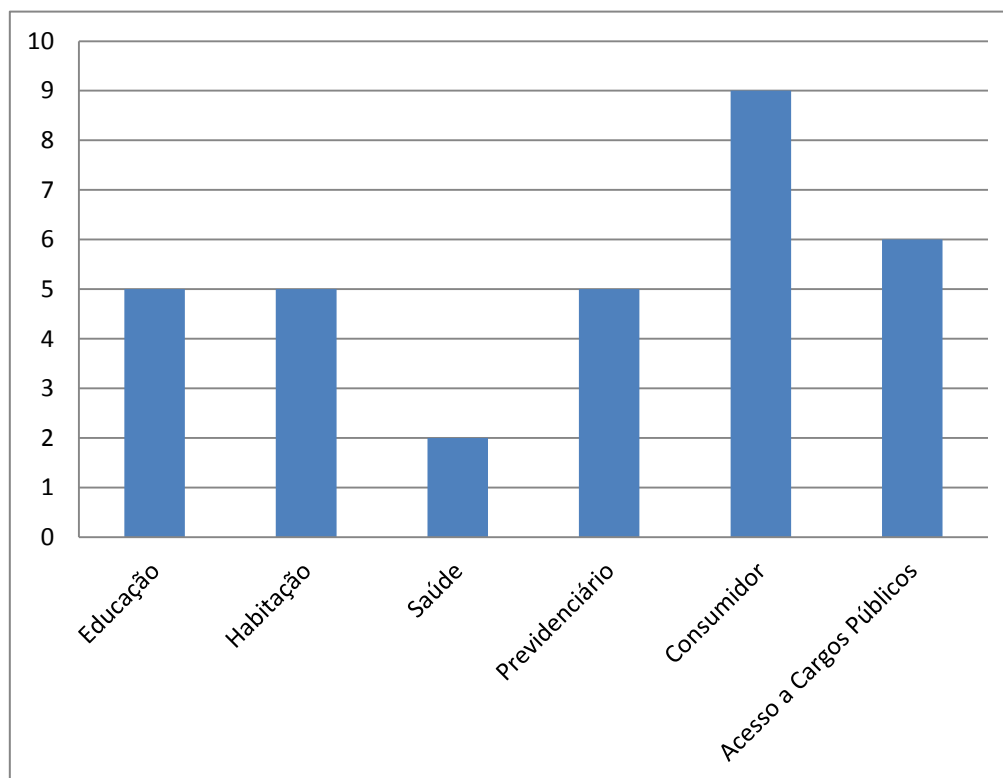
Em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais, a atuação da Defensoria Pública questionava os critérios empregados pelo INSS para conceder tais benefícios.

Por último, as ações que tinham por objeto o direito à habitação buscaram assegurar direitos de moradores em terrenos de Marinha, a construção de estradas em assentamentos agrários, proibição de construção em propriedades de comunidades

remanescentes de quilombos e garantia da posse em terreno público de famílias carentes.

O gráfico abaixo mostra que predominaram as ações voltadas para a defesa dos consumidores e para garantir o acesso a cargos públicos:

Gráfico 12: Objeto das Ações



Fonte: Dados colhidos na pesquisa

Embora a proteção aos direitos do consumidor represente a maior parte das ações analisadas, nota-se que há semelhança de objeto nas demandas ajuizadas, predominando, neste grupo, aquelas voltadas para a correção monetária decorrente de perdas de expurgos inflacionários, como afirmamos na análise referente aos réus nas Ações Civas Públicas.

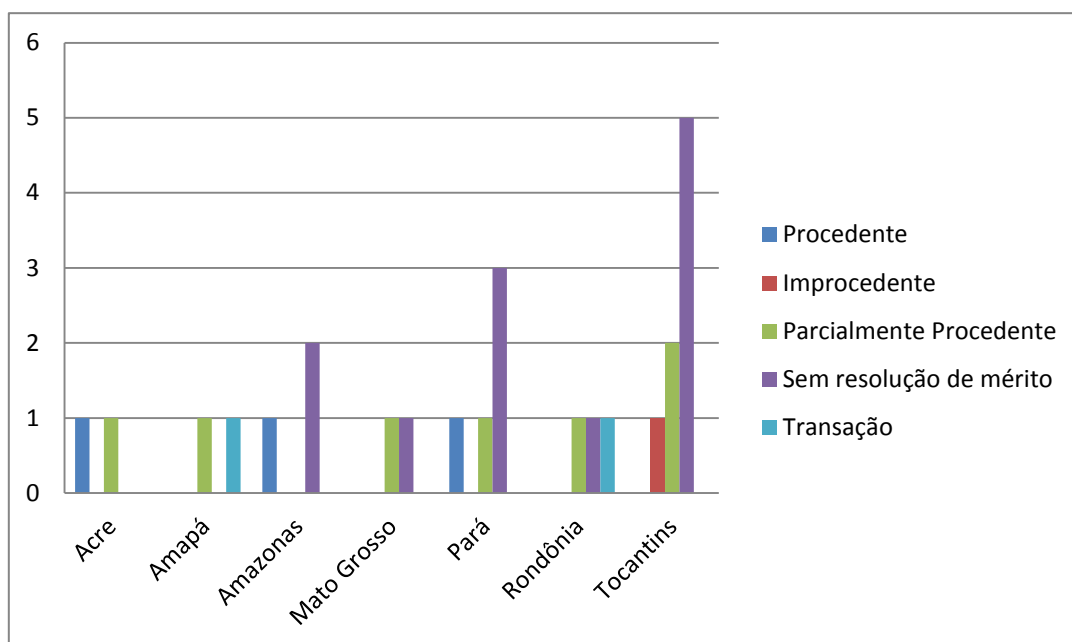
O que fica claro é que os direitos mais comumente tutelados de forma coletiva pela Defensoria Pública da União nos Estados amazônicos seguiu a mesma lógica dos réus mais demandados, isto é, a atuação coletiva da Defensoria Pública em juízo guarda íntima conexão com o grande volume de processos individuais para os quais a instituição fornece assistência jurídica, o que revela uma estratégia de atuação institucional voltada para otimizar a prestação dos serviços.

Este dado pode ser visto de forma positiva não só pelas implicações práticas decorrentes (redução do número de demandas, redução na duração de processos individuais, economia de recursos humanos e financeiros etc), mas também no sentido de ampliação do próprio acesso à justiça. É que pelo fato de a Defensoria Pública da União lidar diariamente com determinados tipos de demandas, a probabilidade de que intervenha em tais conflitos de forma coletiva é maior do que a de outros legitimados para a propositura da Ação Civil Pública. Em outras palavras, a atuação prática da Defensoria Pública da União em certas áreas familiariza seus membros com certos tipos de conflitos, tornando-os mais suscetíveis de sofrerem intervenção coletiva por parte da instituição do que por outros legitimados. Assim, amplia-se a possibilidade de que novas demandas cheguem aos tribunais brasileiros.

3.2.3.4 Julgamento dos Processos

De todos os processos analisados na pesquisa, vinte e cinco haviam sido julgados. Destes, a maior parte foi extinta sem resolução de mérito – que é quando o juiz não analisa o pedido principal da ação – seguida de sentenças que julgaram os pedidos parcialmente procedentes. Dois processos foram encerrados por acordo entre a Defensoria Pública da União e a parte ré e apenas um processo foi julgado improcedente. Como mostra o gráfico a seguir, a Defensoria Pública da União, em todos os Estados amazônicos, obteve pelo menos uma decisão favorável, de forma plena ou parcial⁷²:

⁷² Considerou-se que houve decisão favorável, mesmo nos processos julgados parcialmente procedentes, visto que em todos estes, o pedido principal da demanda foi atendido pelo juiz.

Gráfico 13: Processos Julgados

Fonte: Dados colhidos na pesquisa

Os processos julgados, cujos pedidos foram considerados procedentes ou parcialmente procedentes, foram classificados em dois grandes grupos: os que versavam sobre situações específicas e os que envolviam conflitos coletivos de natureza continuada. Os primeiros foram aqueles intentados com vistas a solucionar um conflito coletivo específico, decorrente de uma situação de fato pontual, tal como a falta de previsão, em editais, de isenção de pagamento de taxa para inscrição em concursos públicos ou vestibulares para as pessoas carentes. Já os conflitos coletivos de natureza continuada ou repetitiva são aqueles que envolvem práticas da administração pública ou de empresas dos setores público e privado, que independem de um conflito específico. Este segundo critério leva em consideração o caráter continuado de serviços prestados e procedimentos adotados e não um fato ou situações pontuais.

Segundo esta classificação, quatro processos julgados versavam sobre questões de natureza continuada: o primeiro deles tinha por objeto a prestação de serviços contínuos de saúde no Município de Anajás/PA com vistas ao combate aos casos de malária no município; o segundo visava a anular cláusulas de contratos de arrendamentos firmados com a Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial, voltado para oferecer moradia à população de baixa renda; o terceiro caso, ajuizado contra empresa de telefonia móvel e a Agência Nacional de Telecomunicações, tinha por objeto garantir que créditos/recargas para aparelhos celulares tivessem prazo

mínimo de noventa dias para utilização pelo consumidor, conforme regulamentação da própria Agência Nacional de Telecomunicações; por fim, o quarto caso tinha por finalidade a alteração dos critérios empregados pelo INSS para a concessão de benefício assistencial a idoso e a pessoa portadora de deficiência.

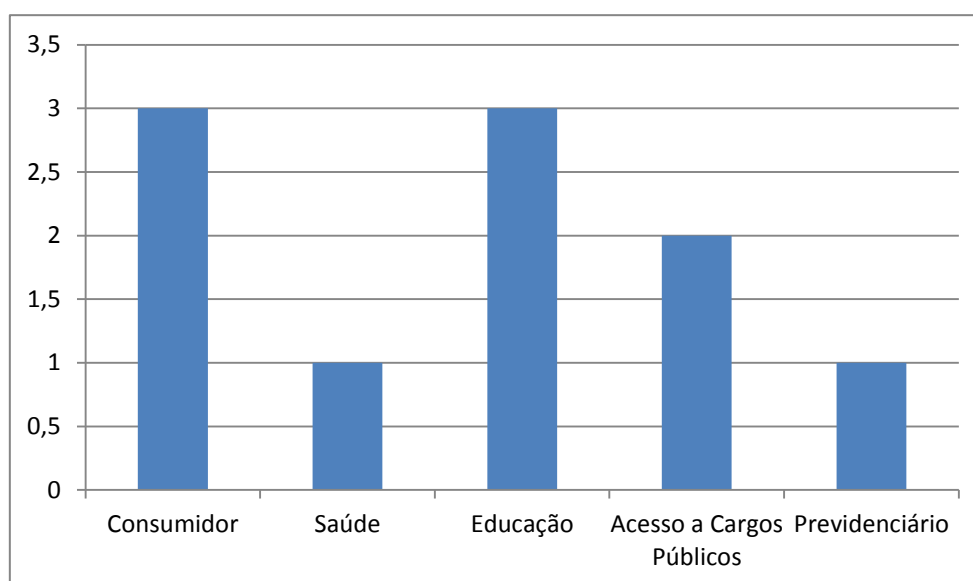
Estes dados chamam a atenção para o fato de a Defensoria Pública da União ser vitoriosa em processos nos quais intentava a alteração de práticas e rotinas, principalmente da administração pública, e a imposição de deveres ao poder público. Uma das consequências esperadas com tais mudanças é a otimização e a agilização da atuação da instituição em conflitos individuais, contribuindo para diminuir o número de demandas⁷³.

Os demais casos contaram com a intervenção da Defensoria Pública da União para a solução de conflitos coletivos pontuais e, em sua grande maioria, versavam sobre acesso a instituições de ensino superior e acesso a cargos públicos.

Assim, analisando os processos julgados, é possível perceber que a atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal, em conflitos coletivos, é dinâmica, voltada tanto para a resolução de conflitos coletivos específicos, quanto para a solução daqueles que ostentam caráter continuado. As críticas comumente feitas à judicialização da política são no sentido de que as ações judiciais coletivas intervêm em conflitos episódicos, mas esses dados contribuem para mostrar que, além de tal intervenção, as instituições do sistema de justiça – dentre elas a Defensoria Pública da União – também atuam de forma a influir sobre rotinas, procedimentos e práticas de agentes do mercado e de entidades estatais.

O gráfico abaixo mostra que, das ações que alcançaram decisão de mérito favorável – de forma plena ou parcial –, os principais direitos protegidos foram relativos às relações de consumo e os referentes ao acesso à educação (neste último caso, no que se refere à participação em vestibulares), revelando, assim, certa proporção com relação aos objetos tutelados com mais frequência pela instituição:

⁷³ Utilizou-se a expressão “uma das consequências esperadas” tendo em vista a possibilidade de a decisão de primeiro grau ser revertida nas instâncias superiores.

Gráfico 14: Direitos protegidos nos processos com decisão de mérito favorável

Fonte: Dados colhidos na pesquisa

Por outro lado, no que se refere aos processos sem resolução do mérito, foi possível notar que metade destes processos teve por fundamento a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública da União para a propositura da ação. Em geral, tais decisões consideraram que, embora com o advento da Lei nº. 11.448/07 tenha sido conferida legitimidade ativa à Defensoria Pública para o ajuizamento de Ação Civil Pública, tal legitimidade deveria ser apreciada à luz da Constituição Federal, que dispõe caber àquela instituição a assistência jurídica às pessoas hipossuficientes. O principal ponto a ser destacado em tais decisões reside no fato de considerarem haver “extrapolação” das funções institucionais da Defensoria Pública, prescritas para orientar e defender tão-somente os comprovadamente necessitados, eis que nas ações ajuizadas não havia comprovação da hipossuficiência de todos os beneficiários de um eventual julgamento procedente da demanda. A título de exemplo, destacamos trecho de sentença em Ação Civil Pública que contestava a cobrança de taxas para emissão de diplomas por parte de instituições públicas e privadas de ensino superior:

Assim, a toda evidência, não se justifica a atuação aleatória da Defensoria Pública da União em defesa de direitos transindividuais, ainda que representativo o número de seus titulares, sob pena de se malferir o ordenamento jurídico vigente, porquanto mister, para a legitimação, a situação de insuficiência econômica dos substituídos, circunstância que não se afigura estreme de dúvidas na presente demanda (Processo nº. 2007.32.00.006637-2).

Em outro caso, no qual a Defensoria Pública da União no Tocantins pleiteava a exclusão da exigência de experiência profissional como requisito para a inscrição em concurso público, o juiz considerou não haver legitimidade ativa da Defensoria Pública para o processo coletivo, pois o impedimento criado pelo edital do concurso não era decorrente da situação de carência, mas restrição imposta indiscriminadamente a necessitados e não-necessitados. Assim, considerou que a defesa das pessoas carentes deveria ser feita individualmente, e não por meio de processo coletivo: “a defesa de determinado hipossuficiente que tenha sido impedido de participar do concurso poderá ser feita por meio da Defensoria Pública em processo individual” (Processo nº. 13062-94.2010.4.01.4300). Este posicionamento vai de encontro ao recomendado pelo Tribunal de Contas da União, que, como vimos, havia indicado que o número elevado de ações individuais poderia ser diminuído e o trabalho do Defensor Público poderia ser potencializado caso houvesse atuação em ações coletivas⁷⁴.

Outro ponto interessante a ser destacado das decisões que extinguiram processos sem resolução de mérito diz respeito às limitações da Ação Civil Pública para a defesa de direitos individuais homogêneos, segundo a interpretação que foi dada pelo juiz. Nos dois casos em que isso ocorreu, as ações foram intentadas contra o INSS a fim de que esta autarquia federal se abstinhasse de fazer determinadas exigências por ocasião de pedidos de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.

Os juízes que julgaram estes pedidos consideraram que os casos eram de defesa de direitos individuais homogêneos e, por tal razão, asseveraram que somente é possível a tutela coletiva destes direitos por Ação Civil Pública quando se tratar de relação de consumo. Ao final da sentença, um juiz expressou sua opinião sobre o alcance da tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos:

Lamento que a ordem jurídica pátria seja tão retrógrada porque não contempla (e por vezes exclui expressamente) a tutela coletiva com a extensão que o Poder Judiciário gostaria de ter para conferir efetividade à prestação jurisdicional. Se fosse admitida a ação civil pública na matéria em exame uma única ação teria potencialidade para livrar o congestionado Poder Judiciário de 396.367 processos (Processo nº. 2008.43.00.001667-0).

⁷⁴ Como se percebe, a lógica por trás da recomendação do Tribunal de Contas da União é muito mais de ordem pragmática, voltada para a gestão e para a economia de recursos (tempo, recursos financeiros, pessoal etc) do que a lógica do judiciário, que toma por parâmetro exclusivamente – em tese – a legislação.

Ainda quanto ao julgamento dos processos, observa-se a prolação de decisões conflitantes, muito embora o objeto seja praticamente o mesmo. Dois exemplos ilustram o que está sendo dito: o primeiro deles refere-se aos casos relativos aos expurgos inflacionários. Dos seis casos intentados neste sentido, um ainda estava em tramitação por ocasião da realização da pesquisa, quatro foram extintos sem resolução de mérito por ilegitimidade ativa da Defensoria Pública da União e apenas um foi julgado parcialmente procedente. Nos processos extintos sem resolução de mérito por ilegitimidade ativa, foi adotada a fundamentação acima exposta a respeito da não-comprovação da hipossuficiência de todos os beneficiários de um eventual julgamento procedente da demanda. Por outro lado, a decisão favorável entendeu que a ação, manifestamente, defendia interesses de pessoas necessitadas e apontou os benefícios da tutela coletiva para garantia do acesso à justiça:

Os presentes autos versam sobre direitos individuais homogêneos envolvendo aplicações em caderneta de poupança, onde grande parte dos investidores supostamente lesados notoriamente integra as camadas de baixa renda da sociedade brasileira. Assim, se a Defensoria Pública tem legitimidade para defender os necessitados individualmente, também poderá defendê-los coletivamente, via ação civil pública, sempre que cabível essa via processual, visando, com isso, o acesso à Justiça, evitando o acúmulo de demandas que versem sobre o mesmo fato, bem como de decisões contraditórias (Processo nº. 2007.43.00.002908-0).

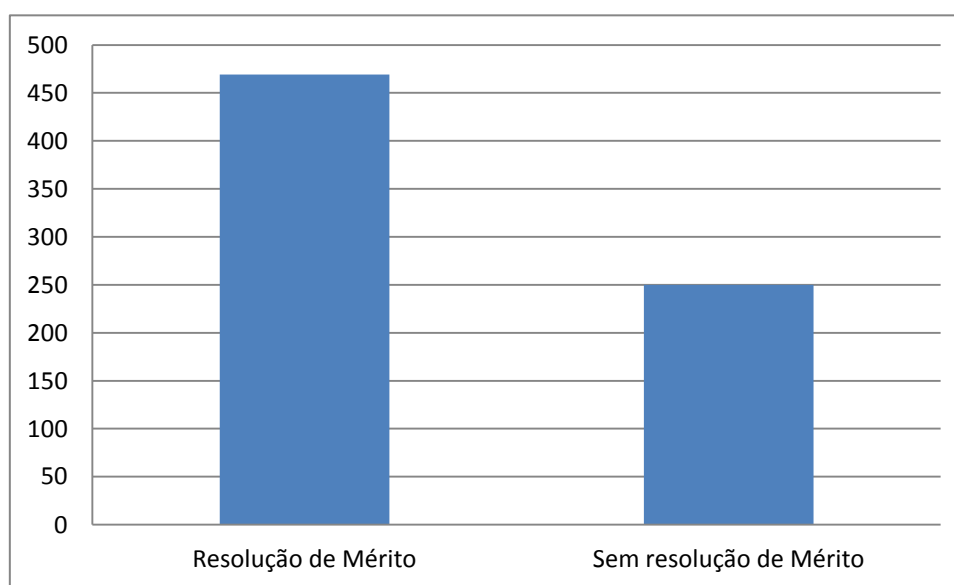
A outra causa com pedidos semelhantes, mas para a qual foi dada solução diversa, tinha por objeto obrigar o INSS a deixar de fazer determinadas exigências por ocasião de pedidos de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais. Como vimos acima, em duas decisões cujo objeto era semelhante, o processo foi extinto sem resolução de mérito pelo fato de a Ação Civil Pública ter sido considerada como instrumento jurídico inadequado para a defesa de direitos individuais homogêneos – salvo no caso de relações de consumo. Contudo, no caso em que a ação foi julgada parcialmente procedente, o juiz da causa afirmou o cabimento da ação, sobretudo considerando a necessidade de correção da atuação do Poder Público:

A ACP [Ação Civil Pública] é amplamente aceita como meio processualmente idôneo para o fim de accertamento da conduta administrativa: se o ente público, a pretexto de cumprir a lei, desta se afasta, é a ACP o instrumento idôneo para compeli-lo à correta observância da lei, sem emissão de juízo de valor quanto à validade da norma discutida (Processo nº. 2007.30.00.000204-0).

Portanto, nota-se que há diferenças no entendimento acerca de dois aspectos relativos ao acesso à justiça mais discutidos nesta pesquisa: a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas e o cabimento da Ação Civil Pública para a defesa de direitos individuais homogêneos.

Por último, pode-se afirmar que o tempo de resolução de processos foi relativamente célere. Pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em 2007 concluiu que a duração média da tramitação de uma Ação Civil Pública, em primeira instância, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região – do qual fazem parte as seções e subseções judiciárias da Justiça Federal onde atuam as unidades da Defensoria Pública da União ora pesquisadas – era de 688 dias (BRASIL, 2007a). O gráfico abaixo mostra que os processos analisados na presente pesquisa, que tiveram resolução de mérito, demoraram 469 dias para serem julgados, ao passo que os processos sem resolução de mérito custaram cerca de 250 dias para serem concluídos:

Gráfico 15: Conclusão dos Processos Julgados na primeira instância (em dias)



Fonte: Dados colhidos na pesquisa

A conclusão relativamente célere dos processos pode ser explicada principalmente por dois motivos: as questões julgadas não envolviam necessidade de produção de provas complexas, por tratarem principalmente de questões puramente jurídicas, e as causas geralmente tinham apenas um réu, o que certamente diminui a probabilidade de interposição de recursos, tornou menos volumosa a quantidade de documentos, entre outros fatores.

3.2.4 Visão dos Defensores Públicos Federais-Chefes sobre a existência ou não de demandas peculiares à região amazônica

Para avaliar a percepção que os Defensores Públicos Federais-Chefes das Unidades da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal têm dos problemas da região em que atuam foi feita no questionário a seguinte pergunta: “Você acha que a população necessitada da região amazônica (Amazônia Legal), tem carências peculiares à região e que podem ser atendidas pelo Poder Público mediante a atuação da Defensoria Pública da União? Caso a resposta seja sim, quais seriam essas carências?” O objetivo com a pergunta era não somente avaliar a percepção dos problemas da região, mas as soluções que a instituição poderia proporcionar para os mesmos.

Das cinco respostas encaminhadas, quatro afirmaram que a Amazônia Legal enfrenta problemas que lhe são peculiares. Dentre os problemas citados, os mais comuns foram regularização fundiária, saúde, meio ambiente e dificuldades no acesso à justiça e a outros serviços públicos devido às grandes distâncias.

O Defensor Público Federal-Chefe da Unidade no Estado do Pará afirmou que as carências da região amazônica são semelhantes às de outras regiões, mas os problemas se tornam mais graves em razão do isolamento em que vivem as pessoas e da baixa presença do Poder Público na região. As respostas à pergunta formulada estão transcritas no quadro abaixo:

QUADRO 3: Respostas a Questionário – Problemas da Região Amazônica

| UF | Resposta |
|-----------|---|
| AP | “Sim. A população carente da Amazônia tem necessidades peculiares à região, como a regularização fundiária urbana e rural, esclarecimento sobre as questões ambientais para que o cidadão carente não seja responsabilizado criminal e administrativamente por crimes ambientais, segurança no transporte marítimo, acesso a tratamento de saúde fora do domicílio”. |
| AM | “Sim. Questões envolvendo direitos indígenas, questão ambiental, dificuldade de acesso à justiça maior do que em outras regiões, questão fundiária, dentre outras”. |
| PA | “Sim. As carências de nossa região são semelhantes às de outras do nosso país. Problemas como prostituição infantil, exploração sexual de menores (em balsas e navios, particularmente no Pará), regularização fundiária, seguridade social, ausência de agências bancárias e de postos de saúde não são tidos como peculiares apenas da nossa região, porém tais problemas se tornam mais graves em razão do isolamento em que |

| | |
|-----------|--|
| | vivem essas pessoas e da ausência quase que completa do Poder Público nos interiores do Estado”. |
| RR | “Sim. A população carente da Amazônia legal tem necessidades peculiares à região; sofre ela as arbitrariedades do Poder Público, que é dificultado ainda mais devido à extensão territorial e acesso. Deste modo, o alcance da justiça para aqueles que não têm como se deslocar de sua região é muito prejudicado”. |
| TO | “Entendo que as principais carências peculiares da população necessitada da região amazônica que podem ser atendidas pelo Poder Público mediante a atuação da Defensoria Pública da União dizem respeito a questões fundiárias e de saúde”. |

Com relação às medidas que a Defensoria Pública da União poderia adotar para contribuir para solucionar os problemas citados, há uma preocupação com o acesso à justiça para a população que habita as localidades mais distantes dos centros urbanos da região:

QUADRO 4: Respostas a Questionário – Problemas da Região Amazônica

| UF | Resposta |
|-----------|--|
| AP | “A Defensoria Pública da União deve atuar esclarecendo às populações carentes sobre suas obrigações e direitos em relação aos temas (regularização fundiária, questões ambientais, segurança marítima, saúde), prestando assistência jurídica em caso de desrespeito a estes”. |
| AM | “Por ora a DPU somente atende quem a procura, com pouca atuação extrajudicial, por ausência de estrutura (número de Defensores reduzido, ausência de verba etc). Mas há projetos de ampliação do atendimento, como a DPU Itinerante, feita no interior do Estado, geralmente com a Justiça Federal (Juizados Itinerantes)”. |
| PA | “Sim. As carências de nossa região são semelhantes às de outras do nosso país. Problemas como prostituição infantil, exploração sexual de menores (em balsas e navios, particularmente no Pará), regularização fundiária, seguridade social, ausência de agências bancárias e de postos de saúde não são tidos como peculiares apenas da nossa região, porém tais problemas se tornam mais graves em razão do isolamento em que vivem essas pessoas e da ausência quase que completa do Poder Público nos interiores do Estado”. |
| RR | “Está havendo estudo para que futuramente se implante a ‘DPU Itinerante’ em parceria com a ‘Justiça Móvel’. Deste modo, esperamos que num futuro próximo atuemos nas localidades mais carentes de acesso à justiça”. |
| TO | “Entendo que as principais carências peculiares da população necessitada da região |

| |
|--|
| amazônica que podem ser atendidas pelo Poder Público mediante a atuação da Defensoria Pública da União dizem respeito a questões fundiárias e de saúde”. |
|--|

Como é possível observar, as medidas a serem tomadas pela Defensoria Pública da União para contribuir para equacionar os problemas da região, na opinião de Defensores Públicos Federais que exercem a chefia das unidades da instituição na Amazônia Legal, estão voltadas principalmente para a ampliação do acesso à justiça, sobretudo para as localidades mais distantes dos centros urbanos. Há uma preocupação, também, com o esclarecimento não só sobre direitos, mas também em relação a deveres, como expressou o Defensor Público Federal-Chefe da unidade no Amapá: “esclarecimento sobre as questões ambientais para que o cidadão carente não seja responsabilizado criminal e administrativamente por crimes ambientais”. Tal preocupação revela alinhamento com o novo enfoque do acesso à justiça, que preconiza a assistência jurídica preventiva, de modo a evitar contenciosos desnecessários, como vimos no primeiro capítulo.

CONCLUSÃO

Ao cabo de tudo quanto foi exposto, é possível tecermos algumas considerações finais.

Na primeira parte do trabalho vimos que o sistema de justiça vem desempenhando papel importante nas democracias contemporâneas, atuando em diferentes áreas como reformas econômicas, mudanças no sistema político, intervindo ou determinando a implementação de políticas públicas etc, de sorte que a descrição montesquiana de juízes como “seres inanimados” está longe de ser a mais adequada para o atual cenário político em muitos países, dentre eles o Brasil.

Com efeito, sobretudo após a redemocratização e a emergência da ordem constitucional de 1988, as instituições do sistema de justiça brasileiro – como o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública entre outros – passaram a ser percebidas pela literatura da Ciência Política como atores políticos dotados de recursos de poder, com capacidade para interferir no curso do processo de tomada de decisões dos atores do sistema político.

Neste estudo, propusemos que o fenômeno da judicialização da política não poderia ser analisado sem a perspectiva do acesso à justiça. Neste sentido, uma das contribuições da ampliação do acesso à justiça para a atuação política dos tribunais está relacionada com a disseminação de estruturas de apoio, as quais tornam concreta a possibilidade dos casos chegarem aos tribunais e encorajam os juízes a aplicar as normas de acordo com a interpretação proposta pelos autores das ações. A falta de recursos, sobretudo de camadas mais carentes da população, impede que as demandas deste segmento sejam levadas aos tribunais, sobretudo nos casos em que os conflitos podem ser equacionados coletivamente. A disseminação de estruturas de apoio possibilita que mais demandas sejam levadas à arena pública do sistema de justiça.

Entre o conjunto de medidas e políticas implementadas no Brasil para ampliação do acesso à justiça destacamos fundamentalmente duas: a Defensoria Pública e a Ação Civil Pública. O Brasil adotou o Sistema de Defesa Oficial ou *Salaried Staff Model*, confiando os serviços de assistência jurídica a instituição pública com carreira própria de advogados contratados e pagos pelos cofres públicos. Esta instituição, como vimos, é a Defensoria Pública, criada para prestar assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas.

Na outra perspectiva do acesso à justiça, considerou-se a Ação Civil Pública como um importante instrumento no âmbito do sistema brasileiro de litigância de interesse público. Como vimos, tal instrumento jurídico foi criado dada a necessidade de enfrentar determinados problemas e conflitos em sua dimensão coletiva. Em virtude de a Ação Civil Pública poder ter por objeto obrigação de fazer e de não fazer e, ainda, incidir sobre um vasto campo de conflitos coletivos de diferentes naturezas (ambiental, consumidor, criança e adolescentes, políticas públicas etc), tem tornado o seu manejo proeminente na judicialização da política no Brasil.

A presente pesquisa procurou analisar a judicialização da política na realidade político-institucional brasileira, delimitando, todavia, o seu campo de estudo à atuação das unidades da Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal em conflitos de natureza coletiva, buscando compreender fundamentalmente as formas judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos, os critérios de atuação da instituição neste tipo de controvérsias, os resultados e relações com o judiciário.

A análise dos dados empíricos da instituição, no Brasil e na Amazônia Legal, revelou que a Defensoria Pública da União conta com limitados recursos financeiros e de pessoal para o cumprimento das funções institucionais que lhe foram cometidas, sobretudo considerando-se a elevação praticamente constante da procura pelos serviços oferecidos pela instituição.

No que concerne à cobertura dos serviços da instituição, embora a Defensoria Pública da União esteja presente em todas as capitais dos Estados por meio de suas unidades, a prestação dos serviços da instituição no interior do país ainda é deficitária. Com efeito, a despeito de terem sido criados trinta e três Núcleos da instituição, onze permanecem sem instalação. Essa situação é mais grave na Amazônia Legal, onde há apenas um Núcleo efetivamente instalado, apesar de a região ocupar quase 60% do território brasileiro. Foi possível observar, ademais, a distribuição desigual dos Núcleos da instituição, os quais estavam concentrados principalmente em regiões do País com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Outro dado que merece destaque diz respeito à cobertura dos serviços da instituição em relação às seções e subseções judiciárias existentes. Observou-se que apenas 19,79% das subseções judiciárias são atendidas pela Defensoria Pública da União em todo o Brasil, enquanto que este percentual, na Amazônia Legal, cai para 7,6%, que, neste caso, representa apenas uma subseção judiciária atendida das treze existentes. Este dado é preocupante, sobretudo considerando-se a expectativa de criação de novas subseções

judiciárias nos anos vindouros. A baixa presença da Defensoria Pública da União no interior do território nacional, sobretudo na vasta extensão territorial amazônica, cria restrições ao atendimento de comunidades carentes, sobretudo, fora dos centros urbanos, o que vem sendo minorado, mas ainda de forma insuficiente, por iniciativas como o Projeto “DPU Itinerante”.

Os dados colhidos na pesquisa também mostraram que o número de atendimentos cresce a cada ano, desde que a instituição passou efetivamente a prestar seus serviços, saltando de menos de oito mil atendimentos em 2001 para mais de um milhão em 2010. A procura crescente pelos serviços da instituição, em menos de uma década de atividades, mostra a existência de demandas reprimidas, isto é, conflitos que não chegavam ao sistema de justiça por falta de acesso ao mesmo, sobretudo de serviços de assistência jurídica, situação, que como vimos, é extremamente preocupante na Justiça do Trabalho, onde o percentual de cobertura dos serviços da Defensoria Pública da União não chegou a um.

Em pese o aumento pela procura dos serviços prestados pela Defensoria Pública da União, o número de Defensores Públicos Federais não cresceu no mesmo ritmo, de sorte que a média de atendimentos por Defensor Público quase dobrou no período de 2003-2010. Nas unidades da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal, a média de atendimentos por Defensor Público Federal mostrou-se superior em relação à média nacional, salvo nos Estados de Mato Grosso, Roraima e Tocantins, no ano de 2010. Em Estados como o Amazonas e Rondônia esta média foi praticamente o dobro da nacional.

A comparação com outras instituições do sistema de justiça federal mostrou que a Defensoria Pública da União é a instituição com o menor número de membros. Foi possível notar que o governo federal tem investido muito mais recursos nas instituições que promovem a defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Estado do que na Defensoria Pública da União. Com efeito, pelo quantitativo de membros e pelo volume de recursos destinados ao seu funcionamento regular, vê-se que a Advocacia-Geral da União está melhor aparelhada para defender o Estado do que a Defensoria Pública da União para defender o cidadão hipossuficiente. Embora não se negue a importância dos órgãos de defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Estado – sobretudo considerando-se ser este o maior cliente do judiciário brasileiro – não há como deixar de questionar a importância, na prática, que o governo federal tem dado à assistência jurídica das pessoas necessitadas e a preocupação com o acesso à justiça.

Outra questão limitadora do acesso à justiça diz respeito às áreas de atuação dos Defensores Públicos Federais no Brasil e na Amazônia Legal. Pode-se observar que um mesmo Defensor Público Federal tem de lidar com uma multiplicidade de assuntos e demandas, de natureza previdenciária, criminal, cível, coletiva etc. A atuação em diferentes áreas, simultaneamente, impede maior nível de especialização na atuação do Defensor Público e seu aprofundamento na legislação sobre matérias específicas. Este fator coloca os membros da Defensoria Pública da União em desvantagem com os membros de outras carreiras jurídicas, os quais atuam em áreas segmentadas do direito. No caso da Amazônia Legal, no que tange à defesa de direitos e interesses transindividuais, foi possível verificar que não há ofícios voltados especificamente para a atuação coletiva da instituição, de sorte que os Defensores Públicos que ajuízam ações coletivas também atendem a interesses individuais dos assistidos. Como vimos, a especialização e o maior nível de organização do Ministério Público em questões coletivas, enseja-lhe a condição de *repeat player*, isto é, de ser um ator legal cuja habitualidade e familiaridade com processos de natureza semelhante, permite o teste de estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

O problema que a Defensoria Pública da União enfrenta com relação à atuação simultânea em diferentes áreas pode ser minorado caso o governo federal atenda às recomendações do Tribunal de Contas da União no sentido de contratação de novos Defensores Públicos, diminuindo assim a média de atendimentos por Defensor e permitindo maior especialização entre os membros da instituição.

Contudo, tal medida pode se revelar ineficiente caso também não haja a contratação de pessoal de apoio. Como vimos, o quadro de pessoal da instituição é formado basicamente por terceirizados, servidores públicos cedidos de outros órgãos da administração pública e estagiários. A natureza destes vínculos produz grande mobilidade e impede o preparo suficiente para o exercício das atividades meio, reduzindo, assim, as metas de atendimento. No que tange à Amazônia Legal, foi possível observar que a instituição não tem conseguido cumprir o mandamento legal de prestar atendimento interdisciplinar por meio de servidores de carreiras de apoio (art. 4º, IV da Lei Complementar nº. 80/94), visto que os recursos humanos em certas áreas não só são insuficientes, como também inexistentes em algumas unidades da instituição na região.

No que tange aos aspectos orçamentários, a subordinação da Defensoria Pública da União ao Ministério da Justiça, inclusive em termos financeiros, tem sido considerada pelo Tribunal de Contas da União como fator que tem frustrado o desempenho adequado de suas obrigações constitucionais e ameaçado a garantia da prestação jurídica independente em demandas contra o Poder Público federal, considerando-se que a Defensoria Pública da União tem como adversário habitual a administração pública federal. Embora o aporte de recursos orçamentários não tenha sofrido diminuição na última década, os investimentos na instituição não chegaram nem à metade em relação ao aumento dos atendimentos, no mesmo período.

Com estruturas precárias, grande demanda, pequeno contingente de membros da instituição, quadro de pessoal deficitário, número considerável de Defensores Públicos atuando em causas que versam sobre diferentes ramos do Direito, os desafios são grandes e não surpreende o fato de Defensores Públicos Federais terem elencado o “comprometimento com a justiça social” como uma das três características mais importantes para ser um Defensor Público e não estranha que 47,92% dos Defensores Públicos Federais tenham manifestado a intenção de seguir outra carreira jurídica. A insatisfação com a carreira e o comprometimento com a função social que lhe é inerente são reveladores da insatisfação com o estágio atual da instituição e a atenção que lhe tem sido dada. Não obstante, os Defensores Públicos Federais entendem que a Defensoria Pública vem desempenhando seu papel no processo de transformação social e avaliam como boa e ótima a qualidade do serviço público prestado pela instituição da qual fazem parte.

Em relação à atuação da Defensoria Pública da União em conflitos coletivos, foi analisada a atuação judicial e extrajudicial, bem como a percepção dos Defensores Públicos Federais-Chefes das unidades em relação à existência de problemas peculiares à Amazônia Legal.

Relativamente à atuação extrajudicial, pode-se verificar que o desempenho da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal tem se revelado inexistente em algumas unidades e ineficaz em outras, posto que a atuação é despojada de instrumentos coercitivos. Os principais métodos empregados são a expedição de ofícios e a realização de reuniões com dirigentes e representantes de órgãos e entidades do Poder Público, os quais, todavia, são frequentemente desatendidos, surgindo, assim, a necessidade de levar a demanda ao Judiciário. Insta salientar que nenhuma unidade informou ter tido alguma experiência com o Termo de Ajustamento de Conduta,

instrumento previsto na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85) para composição extrajudicial de conflitos coletivos e dotado de força executiva.

Outra forma de atuação extrajudicial da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal se dá por meio da participação em Conselhos federais, estaduais e/ou municipais. Todavia, a pesquisa revelou que a participação em conselhos é baixa, mesmo naqueles para os quais há previsão legal de assento de Defensor Público Federal.

Quanto aos critérios para a seleção de casos objeto de tutela coletiva, foi informado que a ação coletiva deve beneficiar, na sua totalidade ou maioria, pessoas hipossuficientes, tendo em vista que, por se tratar de interesse coletivo, não há individualização de quem será beneficiado com a medida. Ademais, as unidades da Defensoria Pública da União que responderam ao questionário informaram que é feita uma triagem inicial na qual se analisa se o interesse pleiteado é de competência da Defensoria Pública da União e se há viabilidade jurídica da demanda. Por último, outro critério para seleção de casos é a repetitividade de demandas individuais semelhantes, independentemente da natureza episódica ou continuada dos conflitos. Neste sentido, a Ação Civil Pública se apresenta, para os Defensores Públicos Federais, como instrumento capaz de otimizar e agilizar a prestação jurisdicional, reduzindo, assim, a demanda de trabalho, tempo e recursos.

Entre as estratégias contidas nas petições iniciais das ações, estão a defesa da legitimidade ativa da instituição para a atuação em processos coletivos e os pedidos de antecipação de tutela. Verificou-se que a defesa da legitimidade ativa da instituição estava presente em 70% das ações intentadas. Os argumentos expendidos neste sentido demonstram preocupação com a garantia do acesso à justiça, por meio da defesa coletiva de direitos, independente de comprovação da hipossuficiência de todos os potenciais beneficiários da tutela coletiva.

Relativamente aos pedidos de antecipação de tutela, cumpre-nos destacar que o índice de confirmação da tutela concedida liminarmente foi consideravelmente alto – alcançou o percentual de 75% – sendo de se destacar que em todos os processos nos quais houve a confirmação, o objeto das ações era uma questão puramente de interpretação do direito.

Fora as instituições públicas de ensino, os principais atores demandados foram instituições com as quais a Defensoria Pública da União se defronta na maioria dos processos em que atua na defesa de direitos individuais. Assim, o fato de serem também

os principais adversários em interesses coletivos sugere uma estratégia de otimização do trabalho rotineiro desenvolvido pela instituição em prol de seus assistidos.

O mesmo pode ser dito em relação aos objetos das ações, pois, com efeito, a natureza dos pedidos revela grande similaridade com a maioria das ações propostas pela Defensoria Pública da União para defesa de interesses individuais. Além da economia de recursos e otimização do trabalho, apontamos como ponto positivo a ampliação do acesso à justiça, no sentido de ampliação da possibilidade de novas demandas chegarem aos tribunais brasileiros, uma vez que a atuação prática da Defensoria Pública da União em certas áreas familiarizaria seus membros com certos tipos de conflitos, tornando-os mais suscetíveis de sofrerem intervenção coletiva por parte da instituição do que por outros legitimados para a propositura da Ação Civil Pública.

Quanto ao objeto das ações importa notar, ademais, que, em que pese existirem ações no sentido de determinar ao poder público a implementação de certas medidas, predominam ações de fiscalização dos agentes econômicos e estatais, no sentido de “correção” da atuação destes agentes para que não haja lesão a direitos de pessoas hipossuficientes. De modo geral, pode-se afirmar que a atuação da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal é de natureza muito menos criativa, e mais corretiva. Neste sentido, a judicialização de temas políticos obriga o poder público a dialogar com interesses que poderiam estar, em princípio, excluídos, pois a submissão de razões ao órgão judiciário é obrigatória e não facultativa.

A pesquisa mostrou também que os temas tratados nas ações foram relações de consumo, educação, saúde, acesso a cargos públicos, benefícios previdenciários e assistenciais e habitação, sendo de se ressaltar a predominância das ações voltadas para defesa do consumidor, muito embora a maioria de tais ações tivesse objetos semelhantes.

Com relação aos processos concluídos em primeira instância, a Defensoria Pública da União foi vitoriosa em ações voltadas tanto para a solução de conflitos coletivos pontuais, como para aqueles nos quais intentava a alteração de práticas e rotinas, principalmente da administração pública, o que se revelou ser uma atuação dinâmica da instituição. Com efeito, tais dados mostram que as instituições do sistema de justiça intervêm não somente em situações específicas, mas também de forma a influir sobre rotinas, procedimentos e práticas de agentes do mercado e de entidades estatais.

Todavia, importa salientar que, em mais de um quarto dos processos julgados, não houve resolução de mérito em razão de alegação de ilegitimidade ativa da Defensoria

Pública da União para a propositura de Ação Civil Pública e por inadequação da via eleita. Em geral, tais decisões consideraram que, embora com o advento da Lei nº. 11.448/07 tenha sido conferida legitimidade ativa à Defensoria Pública para o ajuizamento de Ação Civil Pública, estaria havendo “extrapolação” das funções institucionais da Defensoria Pública, pela falta de comprovação da hipossuficiência de todos os beneficiários de um eventual julgamento procedente da demanda. Ademais, em determinados casos, considerou-se que a Ação Civil Pública não era o instrumento adequado para a tutela de direitos individuais homogêneos, salvo quando se tratasse de defesa do consumidor.

Com relação à percepção dos dirigentes das unidades sobre os problemas existentes na Amazônia Legal, a pesquisa revelou que os Defensores Públicos-Chefes das unidades da instituição entendem que a região enfrenta problemas que lhe são peculiares. Dentre os problemas citados, os mais comuns foram regularização fundiária, saúde, dificuldades no acesso à justiça e a outros serviços públicos devido à distância e meio ambiente. As medidas a serem tomadas pela Defensoria Pública da União para contribuir para equacionar os problemas da região, estão voltadas principalmente para a ampliação do acesso à justiça, sobretudo para as localidades mais distantes dos centros urbanos.

Assim, é possível perceber que a atuação da Defensoria Pública da União em conflitos de natureza coletiva na Amazônia Legal enfrenta atualmente duas grandes dificuldades: de natureza pragmática e de natureza jurídica. As primeiras estão relacionadas a estruturas precárias, carência de recursos financeiros e número insuficiente de membros da instituição e de servidores. Com efeito, a existência de tais recursos propiciaria maior nível de organização, capacitação e especialização, as quais são fundamentais no que concerne à coletivização de conflitos, e ofereceriam, ainda, as vantagens inerentes à habitualidade e especialização no ajuizamento de demandas.

A segunda grande dificuldade encontrada é de natureza jurídica. A Defensoria Pública da União encontra grandes barreiras no que diz respeito à coletivização de conflitos no sistema de justiça. Como foi mostrado, embora a Ação Civil Pública seja um importante instrumento para otimizar e agilizar a prestação da assistência jurídica, muitos juízes tem interpretado a legislação no sentido de que há necessidade de comprovação da hipossuficiência de todos os beneficiários de um eventual julgamento procedente da demanda, o que acaba por inviabilizar a atuação da Defensoria Pública da

União, sobretudo considerando-se os casos em que os interesses são difusos e não há contabilização precisa de assistidos.

Da análise dos dados colhidos na pesquisa, podemos afirmar que independente do resultado favorável ou não da demanda, a ação judicial em temas políticos atrai atenção para as decisões coletivas, obriga os órgãos públicos a explicarem suas razões e projetam para a arena pública interesses que, de outra forma, teriam imensa dificuldade em articular-se no plano da representação política formal.

Por fim, o crescimento exponencial do número de atendimentos em apenas uma década de atuação revela o volume enorme de demandas reprimidas que precisam ser atendidas pela Defensoria Pública e o potencial para a conquista de direitos e de novos espaços de cidadania que podem ser alcançados se forem investidos mais recursos na instituição e se houver maior disseminação da informação sobre os direitos e sobre as instituições do sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cleber Francisco. **Justiça para todos: assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALVES, Cleber Francisco; PIMENTA, Marília Gonçalves. **Acesso à Justiça: em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** 1999, vol. 14, n. 39. pp. 83-102.

_____. Constitutionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line & ANGELL, Alan (Org.). **The judicialization of politics in latin America.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2005. pp. 230-262.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Acesso à justiça e efetividade do processo: a ação monitória é um meio de superação de obstáculos?** Curitiba: Juruá, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. In: **Revista Jurídica da Presidência.** Vol. 12. Fevereiro a Maio de 2010. Brasília: 2010. Disponível em: www.presidencia.gov.br/revistajuridica. Último acesso em outubro de 2010.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010a.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Os 100 maiores litigantes.** Brasília: Conselho nacional de Justiça, 2011.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2001.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2002.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2003.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2004b.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2005b.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2006b.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2007b.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2008b.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2009b.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Relatório de Gestão Anual.** Defensoria Pública da União: Brasília, 2010b.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estudo Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2004a.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **II Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2006a.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil.** Brasília: Ministério da Justiça, 2009a.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Tutela judicial dos interesses metaindividuais: ações coletivas.** Brasília: Ministério da Justiça, 2007a.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2005a.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC n.º 001.844/2008-9.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2008a.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC n.º 020.416/2010-5.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010c.

BRITO, Daniel Chaves de. **A modernização de superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia.** Belém: UFPA/NAEA, 2001.

BURLE FILHO, José Emmanuel. Ação Civil Pública: instrumento de educação democrática. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos.** 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp.402-413.

CAMPO, Hélio Márcio. **Assistência jurídica gratuita, assistência judiciária e gratuidade judiciária.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: Comentários por Artigo.** 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

CASAGRANDE, Cássio. **O ministério público e a judicialização da política: estudos de casos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

CASTRO, André Luís Machado de; BERNARDES, Márcia Nina. Construindo uma nova defensoria pública. In: SOUSA, José Augusto Garcia de. **A Defensoria Pública e os processos coletivos: comemorando a Lei federal nº. 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

_____. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. pp. 17-42.

COUSO, Javier; Alexandra HUNEEUS & Rachel SIEDER. **Cultures of Legality: judicialization and political activism in Latin America.** Nova York: Cambridge University Press, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público.** 2ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **O acesso à justiça e a assistência jurídica em São Paulo.** 121 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

DAHL, Robert A. **Prefácio à teoria democrática.** Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

_____. **Poliarquia: participação e oposição.** Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Prefácio à democracia econômica.** Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **O Direito da liberdade: a leitura moral da constituição norte-americana.** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

EPP, Charles. **The rights revolution: lawyers, activists and Supreme Courts in comparative perspective.** Chicago: University of Chicago Press, 1998.

_____. Law as an instrument of social reform. In: WHITTINGTON, Keith E.; Kelemen, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford handbook of law and politics.** Nova York: Oxford University Press, 2008. pp. 595-613.

ESPINOSA, Manuel José Cepeda. The judicialization of politics in Colombia: the old and the new. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line & ANGELL, Alan (Org.). **The judicialization of politics in latin America**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005. pp. 67-105.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. **I Relatório Supremo em Números: o múltiplo Supremo**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp.84-100.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Constituição de 1988: legitimidade, vigência, eficácia e supremacia**. São Paulo: Atlas, 1989.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública: gizamento constitucional. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp.525-544.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Ação civil pública consumerista. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp.414-440.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do direito ambiental. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp.101-112.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GALANTER, M. Why the haves come out ahead: speculations on the limits of legal change. In: **Law and society review**, Vol. 9, 1974. pp. 95-160.

GALLIEZ, Paulo Cesar Ribeiro. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar & ROUX, Theunis (Org.). **Courts and social transformation in new democracies: an institutional voice for the poor?** Hampshire: Ahgate Publishing Limited, 2006.

GINSBURG, Tom. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith E.; Kelemen, R. Daniel & CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford handbook of law and politics**. Nova York: Oxford University Press, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Da *class action for damages* à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei**

7.347/1985 - 15 anos. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp.19-39.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e a validade. Vol. I. 2ª Ed. Tradução: Flávio Beno Siebneneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e a validade. Vol. II. 2ª Ed. Tradução: Flávio Beno Siebneneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HABERMAS, Jürgen; REHG, William. Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles? In: **Political Theory**. Vol. 29, n. 6, dez. 2006. pp. 766-781.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy**: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

_____. The judicialization of politics. In: WHITTINGTON, Keith E.; Kelemen, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford handbook of law and politics**. Nova York: Oxford University Press, 2008. pp. 119-141.

IHERING, Rudolph von. **A luta pelo direito**. Tradução de Mário de Méroe. São Paulo: Centauro, 2003.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. In: **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 16, nº. 45. Rio de Janeiro, 2002. pp. 37-61.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. **Morte e ressurreição da Sudam: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia**. Belém: UFPA/NAEA, 2007.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Amazônia: Estado, homem e natureza**. Belém: Cejup, 1992.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Edis (org.). **Ação civil pública: lei nº. 7.347/1985 – 15 anos**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp. 753-798.

_____. **Ação civil pública**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MASCARENHAS FILHO, Breno Cruz. **A dinâmica do individualismo na defensoria pública do rio de janeiro**. Dissertação (Mestrado), Departamento de Direito, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 1992.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 17ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELO, Manuel Palácios Cunha. A suprema corte dos EUA e a judicialização da política: notas sobre um itinerário difícil. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. pp. 63-90.

MELO, Marcus André. Hiperconstitucionalização e qualidade da democracia: mito e realidade. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade. In: **Caderno de Direito Constitucional**. Publicação da Escola Magistratura do Tribunal Regional da 4ª Região. Porto Alegre, 2006.

_____. “Reforma do sistema judiciário no Brasil: elemento fundamental para garantir a segurança jurídica ao investimento estrangeiro no País”. In: **Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)**. Paris, maio de 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Último acesso em 16 de maio de 2010.

MENEZES, Felipe Caldas. **Defensoria Pública da União: princípios institucionais, garantias e prerrogativas dos membros e um breve retrato da instituição**. Texto extraído de: http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=84. Último acesso em 09 de setembro de 2011.

MILARÉ, Édís. A ação civil pública por danos ao meio ambiente. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos. 2ª ed. revista e atualizada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp. 140-261.

MORAES, Silvio Roberto Mello. **Princípios institucionais da defensoria pública**. São Paulo: RT, 1995.

MORAES, Guilherme Peña de. **Instituições da Defensoria Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MORRISON, Wayne. **Filosofia do direito: dos gregos ao pós-modernismo**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectivas da assistência jurídica aos necessitados no Brasil. In: **Acesso à Justiça e Cidadania**. Cadernos Adenauer. n.º. 3 São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. pp. 31-52.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROCHA, Jorge Luís. **História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

RODRIGUES, Walter Piva. A assistência judiciária aos necessitados e as ações judiciais coletivas. In: **Acesso à Justiça e Cidadania**. Cadernos Adenauer. n.º. 3 São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. pp. 53-60.

SADEK, Maria Tereza (org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SAJÓ, András. Social Rights as middle-class entitlements in Hungary: the role of the constitutional court. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis. **Courts and social transformation in new democracies**. Burlington, EUA: Ashgate, 2006. pp. 83-106.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line & ANGELL, Alan (Org.). **The judicialization of politics in latin America**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

SILVA, Anabelle Macedo. **Concretizando a constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

STONE, Alec. Complex coordinate construction in France and Germany. In: TATE, C. Neal & VALLINDER, Torbjörn (Org.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power? In: TATE, C. Neal & VALLINDER, Torbjörn (Org.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Livro 1. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos distributivos no Brasil: o processo judicial no pós-88**. 2006. 264f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. pp. 337-492.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. In: **DADOS**. vol. 48. n. 004. Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos. 2ª ed. revista e atualizada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp. 262-290.

WATANABE, Kazuo. Prefácio. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos. 2ª ed. revista e atualizada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. pp. 13-15.

WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, R. Daniel & CALDEIRA, Gregory A (Org.). **The Oxford handbook of law and politics**. Nova York: Oxford University Press, 2008.

WILSON, Bruce M. Changing Dynamics: the political impact of Costa Rica's constitutional court. In: SIEDER, Rachel; SCHJOLDEN, Line; ANGELL, Alan (Org.). **The judicialization of politics in latin America**. Nova York: Palgrave macmillan, 2005. pp. 47-67.

WOLFF, Francis. Esquecimento da política ou desejo de outras políticas. In: NOVAES, Adauto (org.). **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007, p. 55-82.

YEPES, Rodrigo Uprimny. The enforcement of social rights by the Colombian constitutional court: cases and debates. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis. **Courts and social transformation in new democracies**. Burlington, EUA: Ashgate, 2006. pp. 127-152.

_____. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. 2007, vol.4, n.6 pp. 52-69.