



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ROGENA XIMENES VIANA

QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ACESSO A DIREITOS: a assistência jurídica a
conflitos coletivos prestada pela Defensoria Pública da União

TERESINA 2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras

Serviço de Processamento Técnico

V614q Viana, Rogena Ximenes.
Qualidade da democracia e acesso a direitos: a assistência jurídica a conflitos coletivos prestada pela Defensoria Pública da União / Rogena Ximenes Viana. – 2017.
109 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –
Universidade Federal do Piauí, 2017.
Orientação: Profa. Dra. Monique Menezes.

1. Qualidade da Democracia. 2. Estado de Direito. 3.
Direitos Coletivos. 4. Defensoria Pública da União. I. Título.

CDD 342.1



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



ATA DE DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA – 24/08/2017

Às quatorze horas do dia vinte e quatro de agosto de dois mil e dezessete teve início a defesa da dissertação intitulada "**QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ACESSO A DIREITOS: a assistência jurídica a conflitos coletivos prestada pela Defensoria Pública da União**", área de concentração "Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento" e linha de pesquisa "Instituições Políticas e Processos Decisórios", da mestranda **ROGENA XIMENES VIANA**, regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí. A banca examinadora foi composta pelos seguintes membros: **Profa. Dra. Monique Menezes - Presidenta**, **Profa. Dra. Guiomar de Oliveira Passos - Examinadora Externa**, **Profa. Dra. Olívia Cristina Perez - Examinadora Interna**. A defesa da dissertação foi apresentada em sessão pública na Sala de Vídeo II do Centro de Ciências Humanas e Letras (CCHL), situada no Campus Universitário Ministro Petrônio Portela, Bairro Ininga. Após a arguição, a banca examinadora conferiu à mestranda a menção aprovada com o seguinte parecer: _____

A presente ata tem **validade de 60 (sessenta) dias** a contar desta data, prazo-limite para a entrega da dissertação e dos demais documentos necessários para a expedição do diploma junto à Coordenação do Programa.

Na forma regulamentar, esta ata foi lavrada pela Comissão Examinadora, assinada pelos membros titulares e pela mestranda.


Profa. Dra. Monique Menezes
Presidenta


Profa. Dra. Guiomar de Oliveira Passos
Examinadora Externa ao Programa


Profa. Dra. Olívia Cristina Perez
Examinadora Interna


Rogena Ximenes Viana
Mestranda

AGRADECIMENTOS

À força de Deus.

Expresso minha gratidão à professora orientadora Dra. Monique Menezes, pela orientação direta e competente. À Universidade Federal do Piauí (UFPI), pelo fornecimento de uma pós-graduação de qualidade. Aos professores, pelos ensinamentos, dedicação e paciência. Aos funcionários da IES que contribuem para a prestação de seus serviços. Às amigas companheiras de jornada Laryssa Queiroz e Ana Karine Nascimento. Aos meus colegas Célio, Delmar, John e Raul, os dissidentes. Gratidão a meu companheiro e incentivador de grandes projetos, André. Mais profunda gratidão aos meus familiares, pelo apoio e incentivo de sempre.

QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ACESSO A DIREITOS: a assistência jurídica a conflitos coletivos prestada pela Defensoria Pública da União.

ROGENA XIMENES VIANA

RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise da Defensoria Pública, órgão que presta assistência jurídica aos necessitados, à luz dos conceitos de Estado de Direito e qualidade da democracia. A hipótese proposta é que a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União se expande e se consolida, confirmando o modelo de assistência jurídica eleito na Constituição, em especial pela tutela coletiva de direitos, e contribui para o incremento da qualidade da democracia brasileira. O enfoque maior será dado na atuação em processos de assistência jurídica coletiva. Este é um estudo empírico de abordagem qualitativa, com uso de dados secundários e análise documental de processos administrativos de assistência jurídica da Defensoria Pública da União. Apresenta-se um mapeamento da atuação da instituição, analisando-se a cobertura de atendimento no país. Além disso, fez-se uma análise empírica propriamente dita sobre o perfil das demandas coletivas obtida a partir de uma amostra, e, por fim, foram realizados estudos de caso. Conclui-se que a expansão da instituição, a despeito da atuação vigorosa da sua burocracia em determinados momentos críticos, ocorre de maneira muito lenta e ainda atinge percentual muito pequeno em relação à população potencial que poderia atingir, prejudicando a sua contribuição em potencial para a qualidade da democracia.

Palavras-chave: qualidade da democracia; Estado de direito; direitos coletivos; Defensoria Pública da União.

ABSTRACT

This paper analyzes the Public Defender's Office, which provides legal assistance to those in need, in the light of the concepts of the rule of law and the quality of democracy. The hypothesis proposed is that the legal assistance provided by the Public Defender of the Union expands and consolidates, confirming the model of legal assistance elected in the Constitution, especially by collective tutelage of rights, and contributes to the improvement of the quality of Brazilian democracy. The greater focus will be given on acting in collective legal assistance processes. This is an empirical study of qualitative approach, using secondary data and documentary analysis of administrative processes of legal assistance of the Public Defender of the Union. It presents a mapping of the performance of the institution, analyzing the coverage of care in the country. In addition, an empirical analysis was done on the profile of collective demands obtained from a sample, and, finally, case studies were carried out. It is concluded that the expansion of the institution, in spite of the vigorous performance of its bureaucracy in certain critical moments, occurs very slowly and still reaches a very small percentage in relation to the potential population that could reach, damaging its potential contribution to the quality of democracy.

Keywords: quality of democracy; rule of law; collective rights; Public Defender's Office of the Union;

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 QUALIDADE DA DEMOCRACIA, ESTADO DE DIREITO E ACESSO À JUSTIÇA	14
2.1 INTRODUÇÃO.....	14
2.2 Democracia moderna: a tradição republicana, o governo representativo e a crença na igualdade política.....	15
2.3 A qualidade da democracia	18
2.4 O acesso às instâncias de resolução de conflitos. Perspectiva histórica e comparada na américa latina.....	28
2.4.1 Perspectiva histórica	31
2.4.2 Perspectiva comparada	34
2.5 Considerações finais	39
3 DEFENSORIA PÚBLICA: EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DA INSTITUIÇÃO	41
3.1 Introdução	41
3.2 A defensoria pública na democracia brasileira pós-88: trajetória dependente e autorreforço institucional	42
3.3 A tutela de conflitos coletivos. Diferenças e convergências com o Ministério Público	51
3.4 Considerações finais	55
4 A ASSISTÊNCIA JURÍDICA COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	56
4.1 Introdução e metodologia utilizada	56
4.2 O perfil quantitativo geral do atendimento da defensoria pública da união – 2009-2016	57
4.3 A expansão da burocracia e o autorreforço institucional racional	62
4.4 A assistência jurídica coletiva da defensoria pública da união	66

4.5 Estudos de caso: a contribuição para a qualidade da democracia	78
4.5.1 Contribuição 1 - O respeito aos direitos civis: o direito de acessar os cargos públicos e direito de propriedade	79
4.5.1.1 Caso 1 – Concurso Público	79
4.5.1.2 Caso 2 - Correção monetária	80
4.5.1.3 Resultados e análise	80
4.5.2 Contribuição 2 - O enfoque nos direitos sociais: saúde moradia e educação. A equidade social e econômica	82
4.5.2.1 Casos 3 - Direito à saúde	82
4.5.2.2 Caso 4 - Direito Previdenciário e Assistência social	84
4.5.2.3 Caso 5 – Direito à moradia	84
4.5.2.4 Resultados e análise	85
4.5.3 Contribuição 3 - A assistência na modificação da ordem jurídica. A responsividade do sistema democrático e o Estado de direito	87
4.5.3.1 Caso 6 - Propostas de súmula vinculante	87
4.5.3.2 Caso 7 - Atuação no projeto de lei de migração	88
4.5.3.3 Resultados e análise	89
4.6 Considerações finais	91
5 CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a literatura, as democracias da América Latina sobrevivem em meio a graves falhas na estrutura do Estado de Direito. Como observa O'Donnell (1998), é visível a tradição de ignorar a lei para uns e aplicá-la duramente a outros. Explica o autor que, na América Latina, há uma longa tradição de afastar a lei ou, quando ela é acatada, de torcê-la em favor dos poderosos, além da sua utilização para repressão ou contenção dos fracos.

A Nova República começou em clima de otimismo e havia entusiasmo nas grandes demonstrações cívicas em favor das eleições diretas (CARVALHO, 2002). O otimismo prosseguiu na Assembleia Nacional Constituinte, que trabalhou mais de um ano na redação da Constituição, fazendo amplas consultas a especialistas e setores organizados e representativos da sociedade. Finalmente, foi promulgada a Constituição em 1988, um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central. A presente pesquisa insere-se nesse contexto das mudanças e contradições dos novos marcos institucionais do Brasil pós-autoritário.

Contudo, a simples opção pelo regime democrático e a escolha da prevalência dos direitos humanos na Carta Política não garantem um regime político sustentado no primado da lei, com respeito aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos, com amplo e efetivo controle e fiscalização de governos (MOISÉS, 2013: 97), o que traz à tona o debate acerca da qualidade das democracias.

A redemocratização do país produziu grande impacto sobre o sistema de justiça. A demanda por justiça, antes represada nos anos de autoritarismo, passou a chegar ao Poder Judiciário, agora livre; e o retorno ao Estado de direito trouxe para os juízes a condição de decisores de conflitos entre sociedade e governo e entre os poderes do próprio Estado. Além disso, a normatização legal e constitucional de vários direitos de caráter coletivo ¹, tais como

¹ A legislação brasileira prevê três espécies em que se diferenciam os direitos coletivos. São os direitos difusos, os coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos (Lei 8.078/90). Os interesses difusos são compreendidos como os que afetam, dispersa e fragmentadamente, a um só tempo, um grande número de pessoas, sendo estas indetermináveis. Os direitos são indivisíveis, e a titularidade é sempre interminável, estando os sujeitos atingidos ligados por uma situação de fato. É o caso do direito ambiental, já que questões relativas à degradação do meio ambiente afetam a todos indistintamente. Já os interesses coletivos em sentido estrito singularizam-se pelo fato de os titulares estarem ligados entre si ou com a parte contrária por relação jurídica-base anterior, que pode ser uma relação tributária ou consumerista, por exemplo; assim, os seus sujeitos são determinados ou determináveis. Os interesses, contudo, continuam sendo indivisíveis, exigindo, portanto solução equânime para todos. Os interesses individuais homogêneos, por seu turno, têm também sujeitos certos, determinados, ou, ao menos, determináveis. São direitos divisíveis, e, por isso, individuais por natureza e tradicionalmente tratados apenas a título pessoal, mas conduzíveis coletivamente perante a justiça civil, em função de sua homogeneidade e da origem comum. Aqui

saúde, educação, moradia, meio ambiente e direitos consumeristas passou a compor o cenário. O aumento da judicialização das questões cotidianas passou a ser expressivo (ARANTES, 1999).

Casagrande (2008) atribui a politização da justiça aos seguintes fatores: a) a criação de um modelo constitucional amplamente regulatório dos direitos individuais e sociais, com a prevalência do direito público sobre o direito privado, consagrado na ideia de “Constituição Cidadã”; b) a ampliação do sistema de controle de constitucionalidade; c) a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; e d) ampliação do acesso à Justiça, por meio de novas formas processuais (ações coletivas, ações diretas para controle de constitucionalidade, etc.) e da abertura de novos canais do sistema de justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, juizados especiais, órgãos de defesa do consumidor e da concorrência, Comissões Parlamentares de Inquérito).

No contexto da democracia brasileira, passa a ser importante identificar como e em que medida as instituições previstas na Constituição Federal de 1988 estão contribuindo para superar a tradição autoritária e de negação de direitos, incrementando a qualidade da democracia brasileira, por meio da consolidação do Estado de direito, bem como se faz importante buscar verificar se a prática condiz com o propósito constitucional.

Duas instituições destinadas a patrocinar questões jurídicas para os cidadãos receberam destaque no sistema de justiça a partir de 1988: a Defensoria Pública e o Ministério Público. O segundo é instituição que acompanha o país desde a Constituição de 1934; já a primeira, criada a partir da nova Constituição, ainda é pouco estudada na literatura de ciências sociais e jurídicas. Observa-se ainda grande escassez de trabalhos que analisem os outros órgãos que compõem o sistema de justiça e as relações dessas outras instituições com os processos de judicialização e ampliação do acesso à justiça no país.

Madeira (2011) discorre que os estudos brasileiros sobre o sistema de justiça focalizaram inicialmente o Poder Judiciário, investigando o papel da Corte Constitucional com o sistema político, os impactos das concessões de liminares na atuação dos Poderes Executivo e Legislativo (CASTRO, 1997; VIANNA ET ALL, 1999; VIANNA ET ALL, 2007); além dos processos de recrutamento da magistratura brasileira (VIANNA ET ALL, 1997); e das discussões sobre as mudanças e reformas sofridas a partir do processo de democratização no país (SADEK, 1999; 2004). Posteriormente, outros estudos dedicaram-se a investigar o

quando se fala em direito coletivo, a referência pode ser qualquer das três espécies, que recebem tratamento jurídico de acordo com cada caso.

Ministério Público e suas mudanças institucionais, seu papel na defesa dos direitos difusos e coletivos, a visão e o ativismo de seus membros (ARANTES, 1999); seu papel como ator político e os processos de conquista de autonomia e *accountability* (CARVALH; LEITÃO, 2010, 2011).

Especificamente sobre a Defensoria, na área da ciência política, alguns estudos já analisaram o papel da instituição a partir de sua missão constitucional na promoção do acesso à justiça, sob a ótica da promoção social e democratização do sistema de justiça (SADEK, 2005, 2008; CARDOSO, 2010; SANTOS, 2011; MADEIRA, 2012; MARONA, 2013).

Madeira (2014) já investigou o impacto da reforma do judiciário nas Defensorias, sobretudo a questão da autonomia e Moreira (2016) deu enfoque na questão da construção institucional das unidades nos estados da federação, buscando o elemento central que favoreceu à criação ou não do órgão nos Estados ao longo de mais duas décadas de história.

O escopo da presente pesquisa não se afasta da questão do acesso à justiça e democratização, mas singulariza-se na medida em que busca analisar um novo passo na história da instituição, que é a tutela coletiva de direitos, normatizada somente a partir de 2007, perpassando pela questão da consolidação do modelo escolhido na Constituição por meio da trajetória institucional. Busca-se compreender a atuação institucional da defensoria a partir dos estudos sobre judicialização da política (VIANNA, 1999), qualidade da democracia (DIAMOND E MORLINO, 2005) e do institucionalismo histórico (NORTH, 1993; PIERSON 2000; 2004; MAHONEY, 2000; PIERSON; SKOCPOL, 2002).

A Defensoria Pública é a instituição do sistema de justiça que presta assistência jurídica àqueles que não possuem recursos econômicos para a resolução de um conflito. As questões podem ser entre particulares ou entre o cidadão e o poder público. Segundo o texto constitucional, trata-se de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, que tem por missão "a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos (BRASIL, 1988: Art. 134), de forma integral e gratuita, aos cidadãos que comprovem insuficiência de recursos" (BRASIL, 1988: Art. 5º, LXXIV).

A expansão da instituição no que tange ao patrocínio dos direitos transindividuais ou coletivos, ainda recente, desde 2007, não somente no sentido quantitativo, mas também qualitativo, carece de estudos empíricos que apontem a trajetória institucional até o momento e o que esperar em relação ao futuro no que tange ao cumprimento da missão para a qual foi desenhada.

A pesquisa pretende fazer um mapeamento da atuação institucional e da atuação prática da Defensoria Pública da União brasileira, identificando a atuação da Defensoria Pública da União nos Estados, em especial no âmbito da tutela coletiva de direitos. Assim é que se dá ensejo aos seguintes questionamentos: Que tipos de direitos são perseguidos por meio da atuação coletiva? Há efetivação de direitos como resultado? Qual a população/grupos alcançados? Que mecanismos limitam ou podem limitar essa atuação? Como a DPU contribui para sua própria consolidação? Há contribuição para a qualidade da democracia?

A hipótese proposta é que a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União se expande e se consolida, confirmando o modelo de assistência jurídica eleito na Constituição, em especial pela tutela coletiva de direitos, e contribui para o incremento da qualidade da democracia brasileira.

Supõe-se que, desde sua implantação, a instituição trilha um caminho de expansão, como pretende toda burocracia, agindo como ator racional acompanhada de aprofundamento qualitativo do serviço, alcançando gradativamente, mais grupos vulneráveis, e mais lacunas no que tange a efetivação de direitos, em especial por meio da tutela de direitos coletivos, contribuindo, assim, para o fortalecimento da qualidade da democracia no país.

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e de uma conclusão. No primeiro capítulo é trazido o aporte teórico do trabalho, enfocando na apresentação dos pressupostos teóricos da democracia moderna e o debate atual sobre a qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2005). Será feita incursão também no tema correlato, caro à democracia, que corresponde ao acesso às instâncias de resolução de conflitos, por meio de perspectiva histórica e comparada na América Latina.

No segundo capítulo adentra-se na análise da instituição Defensoria Pública, objeto do estudo. Busca-se inserir a instituição no contexto na democracia brasileira pós-88, com análise da trajetória e o autorreforço institucional. A presente pesquisa adota a abordagem do neoinstitucionalismo histórico para explicar a trajetória institucional traçada até hoje. Ademais, detêm-se a explanação em uma das principais alterações recentes da história da instituição, qual seja, a legitimação para a tutela coletiva de direitos, em 2007. Nesse capítulo, discutem-se ainda as diferenças e convergências com a instituição congênere, o Ministério Público.

O terceiro capítulo contém a pesquisa empírica. Para testar a hipótese, se utilizará metodologia do tipo qualitativa. É analisada a assistência jurídica coletiva da Defensoria Pública da União. Inicia-se o capítulo com apresentação da metodologia utilizada. Depois, passa-se ao perfil quantitativo geral do atendimento da DPU ente 2009 e 2016. A seguir, expõe-

se um estudo descritivo a assistência jurídica coletiva por meio de dados obtidos no Sistema de Informações Simultâneas da Defensoria Pública da União, sistema informatizado unificado, que contém todos os processos de todas as 71 unidades da DPU no país. A técnica utilizada é análise de conteúdo, quantificando-se dados qualitativos em quantitativos².

Por fim, são apresentados estudos de caso, relacionando-os a sua contribuição para a qualidade da democracia. Foram selecionados sete casos concretos de processos administrativos de assistência jurídica, observando-se a diversidade e relevância, conforme extraído da coleta anterior, para análise em profundidade no que tange ao conteúdo produzido pela instituição e os objetivos alcançados, ou seja, sobre a efetivação de direitos.

Essa segunda abordagem metodológica terá amostra intencional e será realizada por meio de análise documental, especificamente a análise de discurso. A técnica de análise de discurso tem como foco a busca do conhecimento da realidade contida no texto, por meio de estudo crítico do documento. Rosalind Gill (2007: 248) traz como característica da análise de discurso a preocupação com a orientação da ação, ou orientação da função do discurso. Sabendo-se que as pessoas empregam o discurso para fazer coisas, como acusar, pedir desculpas, ou se apresentar de uma maneira aceitável, entende-se que o discurso não ocorre em um vácuo social e há sempre um contexto interpretativo.

Ademais, adotando King, Keohane e Verba (1994), entende-se que a possibilidade de viés da pesquisa deve ser objeto de reflexão pelo pesquisador. A seleção dos casos não deve introduzir um viés nos resultados e deve haver clareza quanto às razões da escolha da amostra.

Espera-se, assim, por meio do mapeamento da estrutura da instituição e dos estudos de caso, traçar um esboço da atuação da instituição na esfera coletiva e de sua contribuição para a qualidade da democracia brasileira.

² Fonte: Tabelas do Sistema de Informações Simultâneas da Defensoria Pública da União (SIS-DPU).

PARTES SUPRIMIDAS

PÁGINAS 14 a 55

4 A ASSISTÊNCIA JURÍDICA COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

4.1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA UTILIZADA

O presente capítulo apresenta os resultados dos dados coletados sobre a assistência jurídica coletiva da Defensoria Pública da União para testar a hipótese de pesquisa. Iniciaremos explicando a hipótese do trabalho.

O fenômeno que se pretende estudar é a assistência coletiva da Defensoria Pública da União e qual a contribuição da atuação da Defensoria para a qualidade da democracia brasileira. Se a Defensoria Pública contribui para o aumento da qualidade da democracia é porque concretiza um caminho de acesso à adequada tutela de conflitos e a direito civis e sociais para as camadas mais pobres/vulneráveis da população por meio da assistência jurídica gratuita integral, fortalecendo o cumprimento do primado da lei, da equidade e da responsividade da democracia no país.

Assim, a hipótese deste trabalho é que a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União se expande e se consolida, confirmando o modelo de assistência jurídica eleito na Constituição, em especial pela tutela coletiva de direitos, e contribui para o incremento da qualidade da democracia brasileira.

Assim, serão feitas três análises acerca da Defensoria Pública da União.

A primeira análise será descritiva e contará com os seguintes elementos de análise: pessoas atendidas pela instituição; processos judiciais; atendimentos realizados; e percentual de atendimento em relação à população destinatária. O período utilizado será entre 2009 e 2016, quando a instituição federal passou a produzir dados, junto com o Ministério da Justiça.

Esses dados fornecerão uma visão geral sobre a parcela da população que recebe o serviço de assistência jurídica em relação à população potencialmente destinatária dos serviços da instituição, verificando-se a abrangência do serviço no país. Além desses, também serão exploradas as áreas de atuação, órgãos de litígio dos Mapas da DPU de 2014 e 2015. Espera-se, assim fazer um mapeamento da atuação da instituição que existe atualmente.

A segunda análise será com dados obtidos por meio do Sistema de Informações Simultâneas da Defensoria Pública da União, sistema informatizado unificado, que contém todos os processos de todas as 71 unidades da DPU no país. A técnica utilizada será análise de conteúdo, categorizando-se alguns dados qualitativos de assistência jurídica coletiva.

Ressalta-se que tais dados tem caráter descritivo, pois o sistema não apresentou toda a população de dados, para que pudesse ser extraída uma amostra probabilística. Assim, foram coletados os primeiros processos na ordem que estavam dispostos, que não serão utilizados para se fazer nenhuma inferência causal, mas para se obter dados descritivos sobre os tipos de direitos mais recorrentes na atuação cotidiana do órgão e alguns resultados dos processos de assistência.

O período analisado será entre 2007 e 2016. O marco do ano de 2007 deve-se ao respaldo normativo para atuação com tutela coletiva de direitos. Espera-se, assim, fazer um esboço do serviço de assistência jurídica prestado na forma coletiva.

Para melhor aprofundamento no tema, a pesquisa contará com um terceiro procedimento, também de abordagem qualitativa. Serão selecionados casos concretos de processos administrativos de assistência jurídica, dentre os mais recorrentes, que no caso foram nos temas de concursos públicos, saúde, correção monetária, previdência social e moradia, além de atuação da instituição junto à formulação de uma súmula vinculante e de uma lei.

Busca-se fazer, assim, análise em profundidade no que tange ao conteúdo produzido pela instituição e os objetivos alcançados, ou seja, sobre a efetivação do acesso à Justiça qualificado e acesso a direitos.

4.2 O PERFIL QUANTITATIVO GERAL DO ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO – 2009 - 2016

Com o fim de compreender a assistência jurídica na tutela coletiva, busca-se fazer inicialmente, um mapeamento geral dos atendimentos individuais da Defensoria Pública da União, além de situar também a distribuição geográfica da instituição e as principais instituições com que litiga.

Assim, essa primeira análise consiste em identificar: pessoas atendidas pela instituição; processos judiciais; atendimentos realizados; e percentual de atendimento em relação à população destinatária. O período utilizado será entre 2009 e 2016, quando a instituição federal passou a produzir dados. Além disso, também serão exploradas as áreas de atuação e órgãos de litígio, conforme dados dos Mapas da DPU de 2014 e 2015.

Quanto à Defensoria Pública da União, objeto precípua da presente análise, sua implantação se deu, em caráter emergencial e provisório, em 1995, por meio da Lei 9.020/95,

com o primeiro concurso para ingresso na carreira realizado apenas no ano 2001. Desde 2001 até o presente foram instalados 71 órgãos de atuação localizados nas 26 capitais dos Estados, no Distrito Federal e em 45 municípios onde há seções e subseções da Justiça Federal.

Na tabela abaixo, é possível identificar os atendimentos da Defensoria Pública da União entre 2009 e 2016. Inicialmente, identifica-se a quantidade de pessoas que receberam atendimento a cada ano desde 2009. Cada pessoa pode gerar um processo judicial, mais de um processo ou mesmo nenhum, se a questão for solucionada na esfera administrativa. Daí se compreende o porquê do número de processos ser, em geral, mais baixo do que o número de pessoas atendidas.

A instituição contabiliza também o número de atendimentos dos usuários. O número total de atendimentos é apurado pela soma das seguintes fases: primeiro atendimento; atendimento de retorno; número de audiências e sustentações orais; pareceres de arquivamento por inviabilidade jurídica, comunicações e ofícios expedidos nos Processos de Assistência Jurídica - PAJ's e petições e manifestações judiciais e extrajudiciais. Assim, o número de atendimentos sempre supera o número de pessoas e de processos, pois significa cada atendimento realizado e4m nome daquele usuário.

Os números nacionais relativos ao atendimento por ano, entre 2009 e 2016, foram assim encontrados.

Tabela 1 – Atendimentos da Defensoria Pública da União entre 2009 e 2016.

Ano	Total de <u>Pessoas</u> que receberam Assistência	Aumento percentual de pessoas atendidas	Total de <u>Processos Judiciais</u> Acompanhados	Número Total de <u>Atendimentos</u> Realizados
2009	330.439	-	243.014	808.469
2010	378.176	14%	304.725	1.000.204
2011	480.538	27%	407.429	1.275.771
2012	515.871	7%	565.215	1.207.259
2013	638.838	23%	590.444	1.473.176
2014	669.772	4%	628.190	1.662.257
2015	664.679	- 0,8%	643.644	1.588.393
2016	631.671	- 5%	494.270	1.611.252

Fonte: Tabelas do Sistema de Informações Simultâneas da Defensoria Pública da União (SIS-DPU). Disponível em: <http://www.dpu.def.br/transparencia/atendimento-da-dpu>. Reunidas e organizadas em elaboração própria.

É possível identificar na tabela acima que os dados são cumulados, e que houve crescimento no número de cidadãos atendidos individualmente em questões que envolvem instituições federais até 2014, com pequena queda no número de pessoas atendidas em 2015 e 2016. O aumento percentual de pessoas atendidas ano a ano não ultrapassou 27%.

A população potencial que pode receber atendimento da Defensoria Pública da União é a que se encontra em famílias cuja renda é de até três salários mínimos. Considerando-se que o censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²⁰ identificou mais de 142 milhões de pessoas que se enquadram até essa faixa de renda, pode-se estimar abrangência do órgão em relação ao país.

Conforme o Mapa da DPU 2015, o número atual de defensores públicos federais é de 627. O cálculo da necessidade da população é feito considerando a existência de, ao menos, um defensor público federal para cada 100.000 pessoas com mais de dez anos de idade e rendimento mensal de até três salários mínimos, critério de aferição de hipossuficiência econômica. Considera-se também o tempo médio de espera e o número atual de defensores lotados nos órgãos de atuação (BRASIL, 2015a). O número esperado de defensores federais para atender a população em potencial, portanto, é de 1420. O déficit identificado é de 793 defensores.

A instituição prevê a criação de uma estrutura organizacional ideal para atender a totalidade do público-alvo. Ao final do processo de transformação, a DPU contará com 276 órgãos de atuação, 27 órgãos localizados nas capitais dos estados e no Distrito Federal e 249 órgãos no interior, acompanhando a interiorização da Justiça Federal. O número esperado de defensores federais é de 1.469 (relação de um para cada 100 mil pessoas com renda até 3 salários mínimos) e 9.152 servidores (BRASIL, 2015a).

Dados do IV Diagnóstico da Defensoria Pública do Brasil mostram que o número de defensores aumentou desde 2005. O número de cargos existentes na Defensoria Pública da União em 2005, 2008 e 2014 eram, respectivamente, 112, 481 e 577, em números absolutos. Esse aumento deveu-se à realização de dois concursos públicos, um em 2010 e outro em 2014. Além disso, em 2012, foi aprovada a Lei 12.763, compatível com o Plano de Interiorização da

²⁰ Censo IBGE 2010. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/1075/cd_2010_trabalho_rendimento_amostra.pdf

DPU, que autorizou a criação de 789 novos cargos de Defensores Públicos Federais, dos quais 705 permanecem vagos (BRASIL, 2015b).

Vale ressaltar que os órgãos de atuação da DPU atualmente instalados cobrem um total de 1.832 municípios, e a população potencialmente atendida contida nesses municípios é de 81.617.136 pessoas. O país possui 5.565²¹ municípios, logo, a Defensoria Pública da União abrange apenas cerca de 33% dos municípios brasileiros e 57% da população alvo (BRASIL, 2015a).

Quadro 1 - Nível de cobertura da população alvo até três salários mínimos.

Cobertura	Total
Seções/ Subseções Judiciárias	276
Seções/ Subseções Judiciárias atendidas pela DPU	78
População Alvo até 3 SM dos municípios com cobertura da DPU	81.617.136
População Alvo até 3 SM dos municípios sem cobertura da DPU	60.844.925

Fonte: Mapa da DPU 2015 (BRASIL, 2015a).

A abrangência da instituição é verificada também em relação ao número de juizes no país. A DPU atua principalmente perante a Justiça Federal, mas há atuação também na Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Justiça do Trabalho. Há um total de 276 (duzentas e setenta e seis) unidades da Justiça Federal instaladas no país, onde deveria existir, por conseguinte, atuação da Defensoria Pública da União para a população que não pode arcar com os custos de advogado.

Hoje a cobertura geográfica da DPU em relação à Justiça Federal ocorre em 78 seções e subseções judiciárias, ou seja, é de 28% (vinte e oito por cento). Hoje há 627 (seiscentos e vinte e sete) membros integrantes da carreira, que estão distribuídos nas 71 unidades de atuação, sendo sete unidades com atuação regional, ou seja, com abrangência em mais de uma cidade.

Por esse mapeamento inicial, é possível identificar, de logo, o quão distante está de ser universal o serviço de assistência jurídica da esfera federal. Como visto no primeiro capítulo, um dos aspectos que compõem o Estado Democrático de Direito é que os cidadãos tenham

²¹ Na época do estudo eram 5565 municípios. Hoje, o país tem são 5570. Fonte: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>

acesso igualitário e sem obstáculos às cortes para defender seus direitos e ajuizar ações contra outros cidadãos ou instituições públicas. Contudo, essa realização universalizada em todo o território nacional ainda é um compromisso constitucional não realizado.

A promessa constitucional é que, onde há um juiz deve haver pelo menos um defensor, conforme se viu na previsão da emenda constitucional nº 80²², num prazo de oito anos (BRASIL, 2014). Desses oito, três já se passaram e a abrangência não atingiu sequer um terço das localidades onde há Justiça Federal.

Acerca das matérias afeitas às Justiças de âmbito federal, destacam-se como áreas de atuação da Defensoria Pública da União: Defesa Penal, Trabalhista (um projeto piloto), Previdência Social, Educação, Moradia, Saúde, Direitos Humanos (difusão de direitos; Representação a sistemas internacionais), Direitos coletivos, Direito do Consumidor, Direito Militar e Direito Penitenciário (Presídios Federais).

Dados da Série Estudos Técnicos da Defensoria Pública da União de 2014 - Mapa da DPU mostram que os principais órgãos de litígio dos cidadãos atendidos pela DPU foram, no ano de 2013, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (35%), o Ministério Público (causas criminais – 22%), a União Federal (19%) e a Caixa Econômica Federal (10%), que, somados, representaram 87% das demandas.

O Mapa da DPU 2015 fez um apurado mais abrangente, do período entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015, sobre as principais entidades que figuram no polo passivo da disputa com os cidadãos assistidos pela DPU, e o resultado foi parecido com o acima apresentado. Os principais litigantes são o INSS –, com 38% da demanda; Ministério Público da União – MPU, com 20%; União, com 18%; e Caixa Econômica Federal – CEF, mantendo os 10%.

Vê-se por esses dados que o órgão de litígio mais recorrente é o Instituto Nacional do Seguro Social. Chama a atenção que o mesmo Estado que confere direitos previdenciários seja tão frequentemente demandado no Judiciário por usuários que se sentem lesados com a prestação de serviço do órgão previdenciário.

²² EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 80, DE 4 DE JUNHO DE 2014. Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. "Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. § 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo. § 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional." (BRASIL, 2014).

Os dados são compatíveis com informações do Conselho Nacional de Justiça de 2012, do último estudo sobre os maiores litigantes da justiça, como visto no capítulo segundo. O estudo apresenta que as demandas do INSS correspondem a 34% de toda a demanda da Justiça Federal. Quando se trata das demandas de juizados especiais, o percentual é ainda maior, alcançando 79% dos processos.

Há grande concentração da litigância também na Caixa Econômica Federal, com cerca de 13% na Justiça Federal comum e 7% nos Juizados Especiais.

Num Estado Democrático de Direito espera-se que a burocracia estatal de todos os níveis aplique as leis de forma competente, eficiente e universal e assuma a responsabilidade em caso de cometimento de erro (DIAMOND E MORLINO, 2005: xiv-xv). Contudo, os altos índices de judicialização de órgãos que lidam com direitos sociais, como é o caso do INSS e da Caixa Econômica, que gere programas sociais de moradia e trabalho, apontam na direção contrária, da necessidade de revisão de vários atos das burocracias pela instância judiciária.

A questão do acesso amplo às cortes e do funcionamento adequado das burocracias estatais estão no contexto de uma teoria democrática que ultrapassa a análise dos ciclos eleitorais. O valor das teorias constitucional-substantivas resgata a importância histórica das constituições, sobretudo as da Europa Ocidental aprovadas no pós-guerras, e residem na promoção e defesa dos direitos fundamentais. As teorias sustentam que o ideal democrático e o ideal constitucional encontram-se relacionados estreitamente, a tal ponto que os direitos fundamentais de liberdade, políticos e sociais constituem uma dimensão substantiva da democracia (UGARTE, 2004). Assim, uma democracia que pretenda ir além dos ciclos eleitorais e prover os direitos dos cidadãos não se coaduna com essa litigância alta das burocracias que lidam diretamente com direitos sociais.

Enfim, esse foi o mapeamento da atuação institucional da Defensoria Pública da União que existe atualmente, com população que recebe o serviço de assistência jurídica em relação à população potencialmente destinatária dos serviços da instituição, abrangência territorial, áreas de atuação e órgãos de litígio.

4.3 A EXPANSÃO DA BUROCRACIA E O AUTORREFORÇO INSTITUCIONAL RACIONAL

Sobre a expansão da instituição cumpre verificar também um aspecto relevante para qualquer análise institucional, que é o comportamento da burocracia.

Tem-se que os burocratas da instituição Defensoria Pública agem de modo a expandir e reforçar a necessidade da existência e reprodução da instituição. Isso ocorre de duas maneiras. A primeira é por meio da legitimação do serviço que prestam à sociedade, identificado em pesquisa de opinião do Ministério da Justiça feita aos defensores federais. A segunda é por meio do chamado ativismo político externo, expressão de MOREIRA (2016), que consiste na atuação fora da instituição, direcionada aos canais políticos tradicionais (Legislativo e Executivo), visando a produzir modificações estruturais na instituição.

O modelo da legitimação do serviço é encontrado quando se investiga a opinião dos Defensores Públicos Federais sobre as medidas para melhorar o Sistema de Justiça brasileiro, questão examinada no IV Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2015b). Em primeiro lugar, surge como resposta a ampliação e o fortalecimento da atuação da Defensoria Pública (97,7%).

Outra resposta tem destaque e diz respeito também à auto importância que conferem os defensores à instituição em comparação com outras carreiras jurídicas. A segunda resposta que mais aparece é a distribuição paritária das vagas do quinto constitucional entre advogados, promotores e defensores (95,2%). Segundo a análise contida no referido diagnóstico, as respostas revelam o anseio da burocracia e “no que se refere à equiparação da DPU em relação às demais instituições essenciais à Justiça no Brasil” (BRASIL, 2015b: 91).

Tabela 2 - Percepção dos Defensores Públicos Federais sobre medidas para melhoria do acesso à Justiça e do sistema jurídico

Ampliação e fortalecimento da atuação da Defensoria Pública	97,7%
Distribuição paritária das vagas do quinto constitucional entre Advogados, Promotores e Defensores	95,2%
Quarentena para magistrados que, ao se apresentarem, venham a exercer advocacia	81,9%
Quarentena de entrada	81,6%
Absorção da Justiça Militar pela Justiça Comum	74,5%
Qualificação dos critérios de seleção de membros da Magistratura, MP e Defensoria	72,8%
Instituição de Súmula Vinculante	67,4%
Reavaliação dos critérios de ingresso na Magistratura, Ministério Público e Defensoria	54,7%
Instituição de Súmula impeditiva de recursos	53,3%
Atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	51,0%
Instituição de advocatária para decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de Lei	48,2%
Redução de responsabilidades de recursos aos Tribunais Superiores	44,8%

Reajuste da remuneração e subsídios para os membros da carreira de Magistratura	40,2%
Extinção do recesso forense	28,3%
Extinção do quinto constitucional	23,8%
Limitação do período de eficácia das liminares	15,3%

Fonte: IV Diagnóstico da Defensoria Pública (BRASIL, 2015b).

Sobre quais características são mais importantes para o exercício da carreira, há destaque dos Defensores Públicos em relação a características ligadas à vocação pelo trabalho social à população carente.

97,5% dos Defensores acreditam que a afinidade para trabalhar com comunidades socialmente vulneráveis é de grande importância para sua profissão. Esse grande percentual também é observado em relação ao comprometimento com a justiça social (96,6%) e a atuação em causas sociais (94,6%). Em seu conjunto, a importância atribuída a essas características ressalta o compromisso associado à carreira na DPU. (BRASIL, 2015b: 86)

Ou seja, para os entrevistados, a afinidade com o tipo de trabalho é uma característica importante para o exercício da carreira e uma das motivações que leva as pessoas a buscarem integrar a instituição.

Especificamente, sobre a motivação para ingresso na carreira, os dados do mesmo estudo apontam o interesse pelo trabalho social como o fator mais recorrente nas respostas, denotando a importância do quesito para a opção desses profissionais por atuarem na Defensoria Pública da União. Outras razões recorrentes foram, como se é de esperar, estabilidade e da remuneração do cargo.

Esse resultado revela a importância do aspecto vocacional relacionado ao trabalho de Defensor Público Federal, profundamente relacionado com a própria função destinada a essa instituição, de prestar assessoria jurídica às pessoas em situações de vulnerabilidade social e garantir a elas o acesso aos seus direitos e à Justiça. Outras duas razões ocupam lugar de destaque nas motivações dos Defensores, seja a estabilidade do serviço público, seja a remuneração da carreira. Para 89,8% dos Defensores, o fator estabilidade foi importante ou muito importante, enquanto a remuneração foi um fator de grande relevância para 83,2% dos defensores. Essa primeira motivação está profundamente relacionada às características próprias do trabalho no setor, não constituindo especificidade da Defensoria Pública da União, embora a importância do salário demonstre um aspecto da atratividade da carreira (BRASIL, 2015: 87).

Esse dado revela como é possível identificar na burocracia a ocorrência da lógica de legitimação na reprodução da instituição, como traz Mahoney (2000). Em uma estrutura de legitimação, a reprodução institucional é fundamentada na orientação subjetiva dos atores e suas crenças sobre o que é apropriado ou moralmente correto. A reprodução institucional ocorre porque os atores veem a instituição como legítima e voluntariamente optam por sua reprodução. As crenças na legitimidade da instituição podem decorrer de aprovação moral ou aquiescência passiva ao *status quo*. (MAHONEY, 2000: 523). No presente caso, os dois requisitos apareceram.

Na estrutura da dependência da trajetória, a explicação da legitimação sustenta que, feita a escolha pela instituição, ela se reforça pelo processo do incremento da legitimação, mesmo que outras opções previamente disponíveis pudessem ter sido mais legitimadas. É marcado por um ciclo de retornos positivos: a escolha pela instituição já denota um padrão de legitimidade, a instituição se reproduz porque é vista como legítima; a instituição é reproduzida, o que reforça ainda mais a legitimidade. No presente caso, a visão dos defensores na pesquisa realizada apresenta o padrão de legitimação e autorreforço institucional descrito na literatura (PIERSON 2000; 2004; MAHONEY, 2000).

Os dados mostram também uma opção de escolha racional, pois as motivações que aparecem em segundo lugar são estabilidade do serviço público e remuneração da carreira. A concepção política da escolha racional, para Buchanan, como cita Carvalho (CARVALHO, 2008, p. 82), representa a tentativa da teoria econômica se centrar na esfera pública, trazendo comportamentos dos agentes políticos para os padrões de mercado. Propõe-se a percepção dos agentes públicos por meio da racionalidade que permeia todas as decisões individuais, também evitada de padrões calculistas em busca dos maiores benefícios possíveis.

O que se observa é que a instituição e seus membros, implicitamente retroalimentam uma expectativa na arena judicial como um mecanismo de efetivação de direitos de uma sociedade hipossuficiente tão ou mais eficaz que a seara político-representativa, o que Arantes identificou também na instituição Ministério Público, em seu estudo “Ministério Público e Política no Brasil” (ARANTES, 2002).

O segundo aspecto mencionado, relativo ao reforço da necessidade da existência e reprodução da instituição, é o processo chamado e ativismo político externo ou “ativismo político orientado para a construção institucional” (MOREIRA, 2016).

De fato, a história da DPU dialoga com a teoria pluralista, pois parte do pressuposto de que as democracias modernas são marcadas pela presença de grupos organizados, que buscam

influenciar as instâncias decisórias (DAHL, 2005). No entanto, como se trata de atores estatais que compõem burocracias do estado, no sentido racional-legal weberiano, a explicação pluralista não é suficiente.

Essa atuação de grupos servidores do próprio Estado indica uma dinâmica ainda pouco estudada na literatura, que se focou mais nos atores da sociedade e sua influência nos governos. Esse processo foi identificado na literatura por Arantes (2002) quando estudou o “voluntarismo político” dos membros do Ministério Público (MOREIRA, 2106).

Skocpol (1985), num dos trabalhos que inaugurou o neoinstitucionalismo histórico na ciência política, chamou a atenção para o Estado como ator, ou seja, para o corpo de funcionários capazes de formular e implementar políticas. Esses grupos possuem interesses e recursos que lhe são próprios e em geral, terão ações autorreprodutoras, visando ao aumento e reprodução do poder e controle das instituições estatais sobre a sociedade, pois esta é a lógica da ação coletiva dos funcionários do Estado (MARQUES, 1997).

Destaque-se que esse processo de insulamento burocrático não é apolítico, pois envolve decisões acerca da alocação de recursos e, claro, a formação e grupos que disputam esses recursos, cada um a defender sua autonomia e expansão. Assim, as escolhas dos atores insulados não podem ser consideradas puramente técnicas e racionais, aponta Skocpol (1985).

Um exemplo claro desse ativismo externo se deu nas discussões acerca da reforma do Judiciário, ocasião em que ocorreu intensa participação de atores da Defensoria Pública, como associações de defensores estaduais e a associação dos defensores federais em busca da autonomia funcional e administrativa da instituição. Houve também participação de órgãos de defesa de direito humanos e de movimentos sociais.

Em verdade, a Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADep) fez uma intensa mobilização política desde o momento da Assembleia Constituinte, quando buscou a inserção da Defensoria Pública na Constituição como uma carreira de Estado. O mesmo ocorreu quanto à estruturação da carreira na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública – lei complementar 80/94 e nas mudanças do perfil institucional e novas funções assumidas pela instituição com a lei complementar 132/09.

Enfim, a atuação dos atores associativos sempre que se mostrou um elemento fundamental para a realização de alterações legislativas sobre a Defensoria (MADEIRA, 2014).

4.4 A ASSISTÊNCIA JURÍDICA COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Uma análise acerca do conteúdo produzido pela instituição se faz necessária a fim de adentrar na contribuição concreta da instituição para a qualidade da democracia.

Para tanto, foram coletados dados sobre a atuação no âmbito coletivo, obtidos por meio do Sistema de Informações Simultâneas da Defensoria Pública da União, sistema informatizado unificado, que contém todos os processos de todas as 71 unidades da DPU no país. A técnica utilizada foi análise de conteúdo, quantificando-se dados qualitativos. A Defensoria Pública passou a ter respaldo normativo para atuação com tutela coletiva de direitos a partir de 2007. O período analisado será, portanto, entre 2007 e 2016. Espera-se, assim, fazer um esboço do perfil do serviço de assistência jurídica prestado na forma coletiva.

No campo de busca do referido sistema, digitou-se como autor da ação “Defensoria Pública da União”, obtendo-se 1524 processos de assistência jurídica em que houve prestação de assistência coletiva. Foi adotado como marco final a data de novembro de 2016, e processos encontrados na busca que tenham se iniciado posteriormente não foram incluídos. Foram excluídos também processos com erro no registro (processos não coletivos) ou processos físicos, pois não possuem registro no sistema eletrônico.

A ideia inicial consistia em analisar toda a população dos dados, mas não foi possível, assim, foi analisada amostra da população de 307 processos de assistência jurídica em planilha e transferida para o SPSS - *Statistical Package for the Social Sciences*. O sistema não permitiu a coleta aleatória dos dados, logo, foram utilizados os 307 primeiros resultados, e, por isso, a amostra não foi considerada representativa para utilização em inferências causais, mas serviu apenas como base descritiva para encontrarem-se os dados mais recorrentes. Vale ressaltar que os achados foram semelhantes aos dados secundários coletados nos estudos técnicos da instituição e do Ministério da Justiça, conforme a primeira seção deste capítulo terceiro, logo, houve coerência entre as duas buscas.

Com o objetivo de esclarecer o tipo de ação empreendida pela instituição sobre a possibilidade de fruição de direitos, a pesquisa buscou abranger a categorização dos dados encontrados segundo os seguintes critérios: Tipo de direito reclamado; Mecanismo utilizado (judicial/extrajudicial); Resultado obtido e População atingida.

Os resultados obtidos acerca dos tipos de direito reclamados foram os seguintes: há predominância de temas relativos a concursos e seleções públicas (23,4%); saúde (16,6%); educação (14,1%); correção monetária (11,7%); previdência e assistência social (7,8%); e moradia (7,3%).

Verificou-se a predominância de questões relativas a seleções e concursos públicos. Nesta categoria, apareceram questões relativas a concursos, como o questionamento da inexistência de previsão de isenção de taxa de inscrição para pessoas de baixa renda e acerca de critérios considerados discriminatórios nos processos seletivos (como idade, estado civil, estado de aposentado), entre outros.

Gráfico 1 – Tipo de Direito Reclamado



Fonte: Elaboração da autora

Sabe-se que um dos marcos fundamentais da Constituição Federal foi a questão da acessibilidade aos cargos públicos por meio de critérios objetivos, ou seja, por meio de concurso público, o que modificou a lógica clientelista de distribuição de empregos públicos vigente anteriormente.

Até a Constituição de 1946, não se havia fixado a realização de provas como exigência das seleções, logo, podia haver concurso apenas com base em avaliação de títulos, o que reduzia as garantias de impessoalidade e isonomia, pois a atribuição dos pontos, feita pela autoridade avaliadora, podia variar. A Constituição de 1967 previu regras muito semelhantes à Constituição atual, já estendendo a regra do concurso de provas ou provas e títulos para nomeação em cargos públicos diversos, e não somente os organizados em carreira, com

previsão de estabilidade após dois anos de exercício e exceção somente quanto aos cargos em comissão. Contudo, já em 69, uma emenda constitucional veio abrir espaço para o legislador criar exceções, ao mesmo tempo em que legislações estaduais previram formas de ingresso com a dispensa do concurso.

Como analisa Nunes (2010), a democracia de 1945 não rompeu a gramática personalista do clientelismo. Embora já houvesse previsão de concursos públicos para cargos em carreira desde a Constituição de 1934, até 1961 não mais de 12% de todo o funcionalismo público tinha sido admitido por concurso. (NUNES, 2010: 67). Tampouco se pode falar em transparência no que tange o acesso aos cargos públicos no período militar pós-64.

E como se poderia prever, em uma democracia recente, como a de 1988, quando o mecanismo começou de fato a funcionar, após anos de tradição completamente diversa, acaba sendo objeto de muita controvérsia nas instâncias de resolução de conflitos.

Hoje, a realidade é que o Estado é demandado frequentemente para que o Judiciário decida sobre conflitos relativos a direitos dos cidadãos, e, tendo o primado da lei como norte, confrontam-se claramente essas grandes marcas da tradição brasileira que são a ausência de impessoalidade e de condições de igualdade no momento de se acessar os cargos públicos.

O universalismo de procedimentos é uma das formas apropriadas de contrabalançar esse clientelismo, pois se baseia em normas de impessoalidade, direitos iguais perante a lei, sistemas de freios e contrapesos, desafiando os favores pessoais (NUNES, 2003: 33).

Para Nunes, o clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos, burocracias, que se envolvem em uma pirâmide de relações, que vai dos altos escalões até as localidades, em que os recursos do Estado desempenham papel crucial. Os privilégios que são objeto de trocas mútuas são empregos e favores diversos, como construção de escola, nomeação de chefes de agências. Nunes observa que o clientelismo não definhou durante o período de autoritarismo e se manteve também em períodos democráticos.

O Estado de direito é justamente o modelo de estado em que não há espaço para o clientelismo, mas sobrepõem-se o universalismo de procedimentos e os direitos do cidadão, como assinalou Bobbio (2002), e dentro do qual um dos grandes marcos é o concurso para acesso aos cargos público.

Passando para outros tipos de direitos postulados, vê-se destaque nas questões relativas à saúde, que incluíram pedidos administrativos e judiciais de medicamentos e tratamentos médicos para a população que recebeu alguma negativa de atendimento pelo SUS. Os processos

sobre o direito à educação, por sua vez, envolvem questões sobre o ingresso nas universidades (ENEM e vestibulares), sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e sobre o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Como demonstrado no capítulo anterior, a judicialização desse tipo de questão relativa a direitos sociais ocorre no contexto das novas funções do Judiciário: impor limites à ação do Estado e rever suas decisões e atos normativos, no intuito de efetivar os direitos sociais previstos na lei maior.

Não se pode negar que um ciclo de expansão ocorreu no judiciário a partir da segunda metade do século XX, transformando-o em instância de implementação de direitos sociais e coletivos (ARANTES, 2007).

Arantes (2007) descreve o contexto brasileiro de redemocratização e os novos usos dados à Justiça, enfocando no modelo constitucional que delegou à justiça a proteção de interesses em diversas áreas. Ressalta que houve a promulgação de uma constituição pródiga em direitos em 1988, com um número cada vez maior de grupos de interesses organizados demandando solução de conflitos coletivos e, além disso, contrasta isso com o sistema político pouco majoritário, de coalizões e partidos frágeis para sustentar o governo, enquanto os de oposição utilizam o Judiciário para contê-lo.

A crise do Welfare State, já no final do século XX, ademais, contribuiu para aumentar o papel do judiciário e suas atribuições em matéria de direitos sociais, uma vez que os Estados perderam boa parte de sua capacidade de promoção de bem-estar social, e iniciou-se uma fase em que se depositam grandes esperanças no judiciário, cada vez mais exigido em um contexto de escassez de recursos públicos e direitos sociais abundantes (ARANTES, 2007).

A judicialização pode ser entendida como a procedimentalização do direito e ampliação dos instrumentos judiciais como arena pública a propiciar a formação de opinião e o acesso do cidadão às agendas das instituições públicas (VIANNA, 1999).

Vale lembrar que o direito, as regras processuais e a própria criação da Defensoria Pública contribuíram para colocar a Justiça ao alcance formal dos atores coletivos da sociedade. Todo esse cenário aumentou a judicialização de questões políticas e sociais.

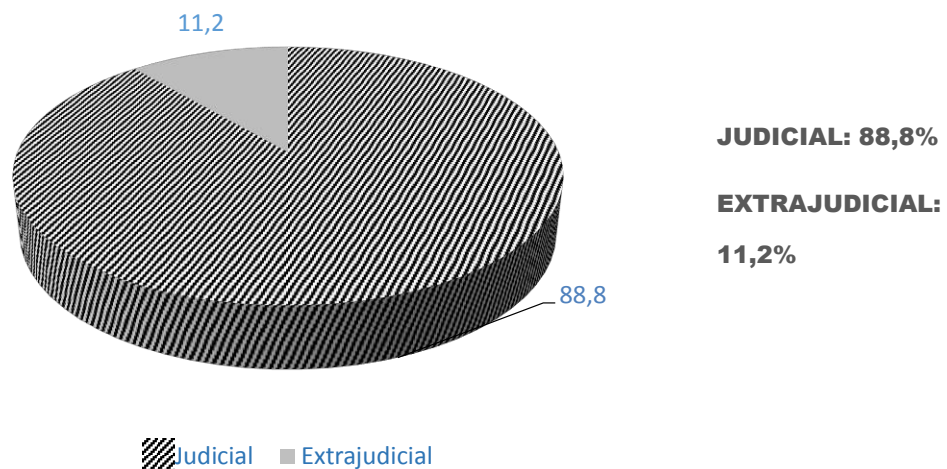
Quanto ao tema recorrente na sequência, observa-se a questão da correção monetária, trata-se dos Planos Collor 1 e 2, Verão e Bresser. No Brasil, milhões de cidadãos foram prejudicados por tais planos econômicos e muitos até hoje, mais de 20 anos após a criação do

primeiro plano, aguardam o direito de receber de volta os valores perdidos. Ainda há ações coletivas da DPU em andamento quanto a esse tema.

Outras categorias em destaque foram as que se referem a direitos previdenciários e assistenciais, e também de moradia. São também direitos sociais em que se postula o reconhecimento de benefícios do INSS a uma coletividade; ou mesmo a não devolução de benefícios já recebidos; a aplicação ou interpretação de lei previdenciária mais favorável aos beneficiários, entre outros temas. Houve ademais destaque de questões relativas ao direito à moradia, que incluíram programas federais administrados pela CAIXA, como Programa de Arrendamento Residencial – PAR e Minha casa minha vida.

Sobre o mecanismo utilizado para a resolução das questões coletivas que chegam à Defensoria da União, o mecanismo judicial somou 88,8% dos casos analisados, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Forma de Resolução do conflito (%)



Fonte: Elaboração da autora

Desde a década de 70, os estudos sobre acesso à justiça preconizam a necessidade de adoção de outras técnicas de resolução de conflito, fora do Judiciário, ou mesmo dentro dele, mas que reflitam solução consensual (CAPELLETI, 1998), como meio de descongestionar este Poder e de valorizar a iniciativa das próprias partes na solução das questões litigiosas. Contudo, na amostra analisada, não se encontrou uso significativo de técnicas extrajudiciais.

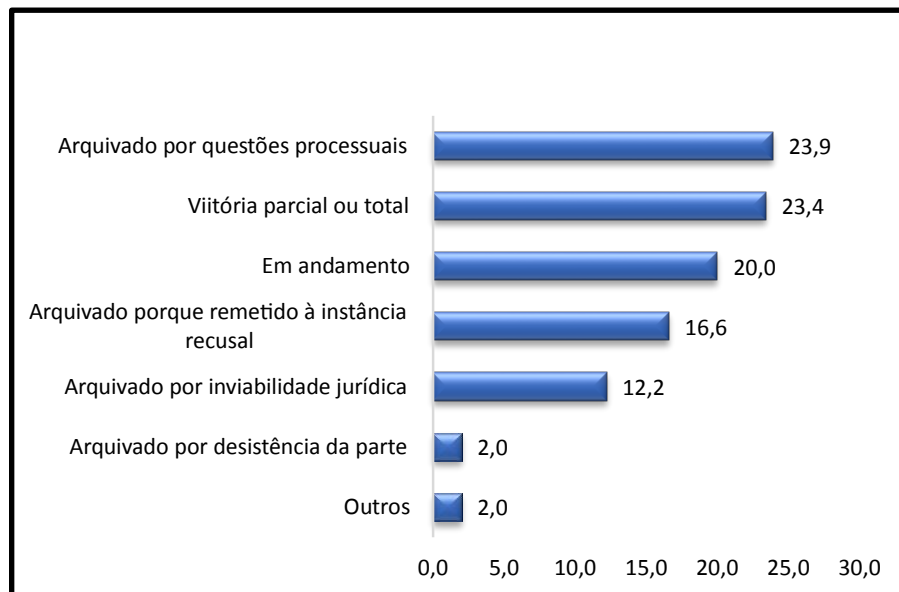
Somente a partir de 2009, a Defensoria Pública passou a ter previsão normativa para promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, bem como promover a difusão

e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico. A recente previsão normativa e a complexidade de causas de âmbito coletivo contribuem para explicar a pouca expressividade no que tange ao uso dos mecanismos extrajudiciais nos processos da amostra analisada. Vale lembrar que o presente estudo não mostra o uso das técnicas extrajudiciais em processos individuais.

Quanto à atuação extrajudicial, houve pouco destaque na amostra analisada. Os mecanismos não judiciais encontrados não foram expressivos: ofícios e reuniões (18%); mediação/conciliação (6,8%); termo de ajustamento de conduta (1%); termo de cooperação (1%); e elaboração de cartilha educativa (0,5%). É importante ressaltar que a utilização de meios extrajudiciais tenta evitar levar novas demandas ao Judiciário, contudo, ainda assim, uma parcela dos casos que tem tratamento extrajudicial acaba se tornando uma demanda judicial.

Sobre os resultados obtidos com a prestação da assistência jurídica coletiva, foi possível identificar que, entre os processos analisados, 20% estão em andamento, ainda sem desfecho. Dentre os que já estão arquivados, encontrou-se vitória total ou parcial em 23,4% dos processos, 16,6% arquivados porque foram remetidos a outra instância e 2% arquivados por desistência da parte. Há também os arquivados por inviabilidade (12,2%), arquivados por questões processuais (23,9%) e arquivados por outros motivos (2%), conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Resultados processuais



Fonte: Elaboração da autora

Vê-se que em 23,4% dos casos, houve realmente vitória na resolução da questão, o que significa a efetivação do direito em debate, em alguma das áreas conforme analisado acima. Somando-se os casos em que o processo ainda está em andamento ou foi remetido para a instância recursal, há 36,6% de processos ainda sem desfecho no momento da análise, já que a amostra abrangeu processos arquivados e em curso.

Os processos arquivados por inviabilidade jurídica (12%) são aqueles em que há análise da demanda coletiva, mas não se encontra solução jurídica viável ou não há possibilidade jurídica de recorrer da decisão judicial, e o processo se encerra apenas por meio da consultoria prestada.

Ressalte-se que o objetivo da presente pesquisa não se centra em analisar tão somente os resultados de produtividade e eficiência da instituição, pois uma questão desta magnitude abrangeria estudo próprio. Trata-se de ter noção aproximada da efetivação de direitos civis e sociais, tendo em conta que uma vez que a demanda se torna judicial, passa a depender da atuação de outra instituição, o Judiciário.

Vê-se um número significativo de processos arquivados por questões processuais (23,9%), o que ocorre quando algum percalço no processo judicial impede sua continuidade, como o julgamento do processo principal, que gera a extinção do processo acessório ou a extinção em razão de falta de um pressuposto processual. Uma das formas que se verificou com frequência foi o não reconhecimento da legitimidade da Defensoria para atuação em processos coletivos, denotando uma barreira que parte do Judiciário ainda impõe na esfera da atuação coletiva da Defensoria.

Um marco quanto à questão do reconhecimento da legitimidade da atuação coletiva da Defensoria Pública foi o resultado da ADI 3943/2007/DF. A Associação dos membros do Ministério Público – CONAMP, entendeu que a lei havia cometido uma inconstitucionalidade ao atribuir a Defensoria tal legitimidade e assim, propôs a ação pedindo a sua exclusão do ordenamento jurídico.

Contudo, em 2015, o STF negou o pedido ²³ e julgou ser constitucional a atribuição da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública - ACP. Por ocasião do julgamento, os ministros entenderam que o aumento de atribuições da instituição amplia o acesso à Justiça. Ressaltou o Tribunal que não há incompatibilidade entre a missão da Defensoria e o exercício da tutela coletiva. Ademais, a referida legitimação é compatível com as últimas reformas legais,

²³ Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291085>. Acesso em 29/01/2017.

que incluíram a prerrogativa de propor ação civil pública, a Lei Complementar 132/2009 e a Emenda Constitucional 80/2014.

Mencionou-se também no julgamento que a Carta de 1988 não assegurou legitimidade exclusiva para o ajuizamento de ACP ao Ministério Público, portanto, aberta a possibilidade de terceiros ingressarem com a ação. Assim, como a decisão tem efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Judiciário, houve o fechamento da questão pela Corte, e os defensores conquistaram definitivamente a função de tutela coletiva em 2015.

O tema da assistência jurídica coletiva se relaciona à discussão anterior de expansão da burocracia. De um lado, temos a Defensoria Pública procurando ampliar suas funções à sociedade, incluindo em suas atividades a ACP tendo, assim, mais um argumento para justificar uma ampliação do seu orçamento e de sua estrutura física e funcional. Por outro lado, temos o Ministério Público alegando a exclusividade das atividades de ACP, o que também é uma forma de mostrar sua utilidade à sociedade e manter o seu poder como burocracia.

Os atores sociais beneficiários da DPU, de acordo com a pesquisa empreendida, em relação à tutela coletiva, pode ser assim resumida, excluindo-se os que se repetiam.

Quadro 3 – População beneficiária na área de concursos públicos

Candidatos dos cursos de formação e graduação da ativa e da reserva - 2008, do Exército Brasileiro
Candidatos do concurso do INSS 2008
Candidatos hipossuficientes do concurso IBGE 2007
Candidatos hipossuficientes de concurso público para professor adjunto
Candidatos de concurso do Conselho Regional de Psicologia da 3ª Região
Candidatos de concurso da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Candidatos ao exame Unificado da Ordem dos Advogados do Brasil 2010.1
Candidatos a Admissão em Escolas de Aprendizes-Marinheiros de 2009 da Bahia
Candidatas gestantes de concurso público.
Candidatos aprovados na primeira fase do exame de seleção do Curso de Especialização de Soldados - 2014
Candidatos hipossuficientes de processo seletivo estagiários da Justiça Federal em BH
Candidatos do o Exame de Ordem 2009.2 (OAB/BA)
Candidatos em concurso da UFPA
Candidatos hipossuficientes de concurso da EMBASA
Candidatos hipossuficientes de Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento da Aeronáutica
Candidatos hipossuficientes de concurso da Polícia do Estado do Paraná
Aprovados no curso de formação de sargentos 2017-18 com idade superior a prevista no edital
Pessoas que respondam a inquérito ou estejam <i>sub judice</i> no concurso da Agência nacional de transportes aquaviários
Candidatos do concurso do INSS
Candidatos do concurso da FUNAI
Candidatos hipossuficientes para o cargo de Analista do Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC
Aposentados que desejavam participar do processo seletivo simplificado promovido pela Escola da Administração Fazendária (ESAF) com vistas a contratações temporárias pela União (Ministérios), Fundações e Autarquias Federais

Quadro 4 – População beneficiária na área de saúde

Pessoas com surdez que necessitam de implante coclear

Pacientes oncológicos que fazem uso do medicamento Rituximabe
Pacientes que precisam de leitos de Unidade de Terapia Intensiva no NE
Pessoas com doenças transmitidas pelo mosquito <i>aedes aegypty</i> .
População que utiliza Hospitais Federais
Pacientes que precisam de leitos de UTI no NORTE
Pessoas portadoras de patologias neurológicas que precisam de medicamentos
Cidadãos hipossuficientes que precisam de alimentação enteral e paraenteral
Pacientes no Estado de Roraima acometidos da doença de mal de Parkinson.
Pacientes portadores de Linfoma Não-Hodgkin e câncer de mama do RS.
Pacientes de SC que fazem tratamento da Hepatite C
Recém nascidos prematuros extremos que sofram risco de contaminação pelo vírus sincicial respiratório (VSR).
Pacientes transplantados do Ceará do Hospital Universitário
Pacientes suspeitos dos sintomas de contágio pelo vírus AH1N1 (gripe suína)
Pacientes transplantados do RS
Pessoas que precisam de medicamentos para obesidade.
Usuários do sistema de justiça para demandar o SUS.
Pacientes da APAE-Salvador que necessitam de medicamento
Usuários do SUS para tratamento de dengue
Pacientes que necessitam dos medicamentos oncológicos <i>Herceptin</i> e <i>Mabthera</i> .
Pessoas que precisam de tratamento médico e fornecimento de matriz para regeneração dérmica
Pessoas que precisam de cirurgia bariátrica em todo o Estado de Minas
Mulheres portadoras de câncer de mama do Estado de Santa Catarina

Quadro 5 – População beneficiária na área de educação

Alunos que fizeram Enem 2011
Estudantes que prestaram vestibular da UFAM
Estudantes que não obtiveram certificado em razão da greve dos servidores
Estudantes ocupantes da Faculdade de Direito do Recife
Estudantes prejudicados no ENEM 2010
Estudantes hipossuficientes ao Vestibular de 2008 na UFAM.
Alunos hipossuficientes que postularam isenção do pagamento da taxa de inscrição no vestibular da UFRA
Alunos que pretendem usar o PROUNI
Alunos que não participaram do Exame Nacional de Desempenho
Alunos hipossuficientes que postularam isenção do pagamento da taxa de inscrição no vestibular da UFRA
Crianças em idade estudantil
Estudantes hipossuficientes ao vestibular da UFAL
Estudantes que participaram do Processo Seletivo 01/2012, da Fundação Universidade de Rio Grande – FURG
Alunos da Universidade Federal de Goiás que receberam cobrança de taxa de matrícula
Alunos que necessitavam de isenção do pagamento de taxa de inscrição em concurso vestibular.
Alunos hipossuficientes que postularam, em outubro de 2006, isenção do pagamento de taxa de inscrição na Universidade Rural do Amazonas.
Estudantes hipossuficientes que prestaram prova de estágio para a Justiça Federal de Belo Horizonte
O aluno que não participou do Exame Nacional de Desempenho no RS
Estudantes candidatos ao ENEM do ES
Aprovado no vestibular que ainda cursa ensino médio do Instituto Federal do Rio Grande do Sul
Crianças da comunidade de Santa Maria do Rio Negro, no Amazonas.

Quadro 6 – População beneficiária na área de correção monetária

Titulares de cadernetas de poupanças atingidos pelos planos Bresser e Verão/ Jan/89

Quadro 7 – População beneficiária na área de previdência e assistência social

Menores de 16 (dezesseis) anos que postulam benefício assistencial no INSS
Segurados com benefícios previdenciários concedidos antes da vigência dos novos tetos do regime geral de previdência social
Segurados com benefício por incapacidade revisado administrativamente no RS
Potenciais beneficiários de benefício assistencial
Beneficiários da assistência social em geral
Pessoas que recebem benefício por incapacidade do INSS
Beneficiários de pensão por morte

Quadro 8 – População beneficiária na área de moradia

Mutuários do Sistema Financeiro da Habitação-SFH
Mutuários do SFH que desejam fazer acordo sobre a dívida
Moradores de condomínio residencial danificado em Florianópolis (arrendatários da CEF)
Beneficiários do PAR
Participantes do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) titulares de crédito em conta do FGTS
Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida em GO.

Quadro 9 – População beneficiária na área de meio ambiente

Pessoas autuadas por infração ambiental pelo IBAMA
Pessoas que possuem animais silvestres, cometendo infração administrativa
Beneficiários do Projeto de Assentamento agroextrativista Bacuri/MA

Quadro 10 – População beneficiária na área de direitos trabalhistas

Beneficiários de abono salarial (PIS/PASEP)
Praças em serviço militar obrigatório no Paraná
Trabalhadores que recebem seguro-desemprego
Beneficiários de abono salarial (PIS/PASEP)
Pessoas que prestam serviço militar obrigatório em Santas Maria/RS
Soldados e praças em serviço militar obrigatório de todas as Forças Armadas do Estado brasileiro

Quadro 11 – População beneficiária na área de consumidor, assistência a presos e assistência jurídica gratuita

Consumidores de contrato de CONTRUCARD
Consumidores com contrato de crédito rotativo na CAIXA
Consumidores de celulares pré-pagos
Consumidores que tiveram faturas de energia calculadas com base em critérios abusivos
População de Goiás prejudicada por cobrança indevida na fatura de energia
Presos da Penitenciária Federal de Catanduvas
Pessoas privadas de liberdade em todo o país que necessitam de acompanhamento de saúde
Presos provisórios de todo o país que desejavam votar nas eleições de 2010
População hipossuficiente de MG

Quadro 12 – Outros beneficiários

Famílias que buscavam reconhecimento como comunidade tradicional em Santa Catarina
População de rua de Recife
Assentados do Assentamento de Canudos em Palmeiras de Goiás-GO que tiveram benefícios federais do INRA cessados
Famílias de pessoas falecidas no exterior
População da rua de Goiânia-GO
Idosos do Estado de Goiás e regiões que pleiteavam gratuidade de transporte intermunicipal e interestadual

Fonte (quadros 3 a 12): Elaboração da autora a partir do banco de dados extraído do Sistema de Informações Simultâneas da Defensoria Pública da União

Acerca da população beneficiária, impende ressaltar que, diferentemente do Ministério Público, que tem como função institucional a defesa dos direitos e interesses coletivos, a Defensoria possui um elemento constitucional a mais que limita sua atuação. Trata-se do fato de que a assistência jurídica integral e gratuita deverá ser prestada aos que comprovarem

insuficiência de recursos²⁴. Assim, a população que atende sempre deve estar inserida nesta categoria, que, pela Defensoria da União, assim como pela maior parte das defensorias estaduais, foi definida, como já mencionado, pelo enquadramento de renda familiar de até três salários mínimos.

A população beneficiária do serviço público de assistência jurídica na amostra estudada, em razão disso, foram grupos hipossuficientes bastante específicos. No que se refere às questões de concursos, os grupos são de candidatos hipossuficientes e que se sentiram prejudicados de alguma forma nos processos seletivos, tais como: Candidatos aprovados na primeira fase do exame de seleção para o Curso de Especialização de Soldados 2014; Candidatos hipossuficientes de concurso da EMBASA; Candidatos hipossuficientes de Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento da Aeronáutica Candidatos do concurso do INSS; Candidatos do concurso da FUNAI; Aposentados que desejavam participar do processo seletivo simplificado promovido pela Escola da Administração Fazendária (ESAF).

Assim, verificou-se nos dados obtidos que, de fato, a clientela da Defensoria da União são grupos vulneráveis em diferentes aspectos. A instituição não foi criada para a defesa do ordenamento jurídico, função objetiva destinada ao Ministério Público, mas à população carente em recursos, clientela, portanto subjetivamente definida. Os dados da amostra revelaram adequação à missão constitucional que lhe foi atribuída. Não se pode deixar de observar, contudo, que há certa sobreposição de funções entre as instituições no que tange a tutela coletiva de direitos, o que pode gerar desperdício de recursos públicos.

No que tange à atuação na esfera coletiva, em geral, não se verificou, contudo, como era esperado, uma atuação na esfera coletiva numericamente significativa. No período analisado, entre 2007 e 2016, foram encontrados somente 1524 processos coletivos, entre arquivados e ativos. Vale ressaltar que esse baixo número foi encontrado possivelmente em razão da previsão normativa para essa atuação ser muito recente, além do destaque do Ministério Público no país desde a Constituição, instituição mais consolidada no país do que a ora estudada.

Apesar da literatura apontar a tutela dos direitos difusos e coletivos como instrumento que atende a uma demanda de maior racionalização do processo, não se viu ainda que as ações coletivas sejam utilizadas em grande quantidade na DPU. Ressalte-se, contudo, que o fato de uma única ação judicial poder englobar um número maior de agentes relaciona-se à democracia, pois contempla grupos e coletividades, tendo por objetivo não o indivíduo abstrato ou genérico,

²⁴ Art. 5º, LXXIV CF/88.

mas o indivíduo em sua especificidade, a criança, o idoso, o consumidor, o preso ou o trabalhador (SADEK, 2009).

4.5 ESTUDOS DE CASO: CONTRIBUIÇÃO PARA A QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Para melhor aprofundamento no tema, a pesquisa contará com um terceiro procedimento, também de abordagem qualitativa. Foram selecionados casos concretos de processos administrativos de assistência jurídica, dentre os mais recorrentes, nos temas de concursos públicos, saúde, educação, correção monetária, previdência social; e moradia. Busca-se fazer análise em profundidade no que tange ao conteúdo produzido pela instituição e os objetivos alcançados, ou seja, sobre a efetivação do acesso à Justiça em sentido amplo e a direitos.

Os casos que se tornam de assistência coletiva são originados de demandas sociais que chegam até a Defensoria da União ou por iniciativa dos membros, após identificar vários processos individuais com um mesmo objeto. Assim, o próprio fato de se analisarem casos em que houve atuação coletiva, e, si, já denota a relevância do tema, pois são os casos em que são atingidas mais pessoas ou em que há um possível desrespeito a direitos de uma coletividade. Logo, selecionaram-se processos que foram, em si, mais relevantes pelo conteúdo da assistência prestada. Os casos escolhidos não necessariamente foram casos de êxito na esfera judicial, pois se entende que há efetivação do direito de acessar a justiça somente pela assistência jurídica em si, antes mesmo de existir uma demanda judicial

Os critérios de escolha para o estudo de casos buscaram abranger também a diversidade dos casos. O desenho de pesquisa qualitativo e quantitativo deve buscar diversidades de situações ao longo das dimensões de interesse do estudo, para que não fique reduzida a “variância”, analisando diversas características na população de interesse (KING ET AL, 1994). Por meio da análise anterior, viu-se que os direitos mais recorrentes na tutela coletiva da Defensoria da União foram concursos públicos, saúde, educação, correção monetária, previdência social e moradia. Assim, decidiu-se por escolher um caso referente a cada direito encontrado.

A técnica utilizada será análise documental, especificamente a análise de discurso. Esse tipo de análise tem como foco a busca do conhecimento da realidade contida no texto, por meio de estudo crítico do documento. Rosalind Gill (2007: 248) traz como característica da análise de discurso a preocupação com a orientação da ação, ou orientação da função do discurso. Os

analistas de discurso veem todo discurso como prática social e realçam que o discurso não ocorre em um vácuo social, há sempre um contexto interpretativo.

Após a análise empreendida, verificou-se o conteúdo da atuação da instituição, no âmbito da tutela coletiva e, ademais, na ligação entre a instituição Defensoria Pública da União e o incremento da qualidade da democracia. Foram encontradas ligações nos pontos referentes à equidade, à responsividade e ao Estado de Direito. Feita essa introdução, passamos a análise dos dados coletados.

4.5.1 Contribuição 1 - O respeito aos direitos civis: o direito de acessar os cargos públicos e direito de propriedade.

4.5.1.1 Caso 1 – Concurso Público

Trata-se do processo de assistência jurídica 2012/029-1818, por meio do qual foi ajuizada Ação Civil Pública com pedido de liminar ajuizada pela Defensoria Pública da União contra o Estado do Paraná e a Universidade Federal do Paraná, pretendendo obrigar ambos, realizadores do concurso da Polícia Civil do Estado do Paraná, a admitir a inscrição de candidatos que comprovem sua hipossuficiência independentemente do pagamento da taxa de inscrição.

Sentenciando, o magistrado determinou à UFPR - Universidade Federal do Paraná, por intermédio do órgão competente (Núcleo de Concursos), o recebimento de inscrições pertinentes ao Edital de Concurso Público nº 001/2007 (fls. 14/47), independentemente do recolhimento da taxa de inscrição para os candidatos hipossuficientes que apresentassem cópia da Declaração de Isenção do Imposto de Renda ou comprovassem isenção da pessoa de quem fossem dependentes ou, ainda, que comprovassem desemprego. No recurso, a decisão foi mantida, e o direito, assegurado aos candidatos hipossuficientes.

O processo na DPU iniciou-se em maio de 2007 e foi finalizado em outubro de 2013, mas o direito foi assegurado logo após a primeira decisão, no início do processo.

Observa-se que o uso da via judicial, sobretudo em questões de concurso, tem uma delonga processual muito prejudicial para quem espera o resultado. Embora o processo tenha resolvido a principal questão em poucos meses, ainda se estendeu com outras discussões processuais até 2013.

Não se pode deixar de problematizar que, em alguma medida, o pleito das pessoas que desejam ocupar cargos públicos, nem sempre se trata de questão relativa à população de baixíssima renda, mas inclui também pessoas de classe média, denotando uso do aparelho da Defensoria para finalidade que pode ser questionável, em vista da precípua finalidade constitucional de atender aos hipossuficientes econômicos.

Como este, diversos outros processos foram encontrados, no que diz respeito a questões do concurso que gerariam exclusão de candidatos, que acionaram a DPU na tentativa de garantir seu direito à participação nas diversas seleções públicas pelo país.

4.5.1.2 Caso 2 - Correção monetária

A DPU de Roraima, por meio do processo de assistência jurídica nº 2007/022-1233, ajuizou ação civil pública com o fim de atualizar o saldo das contas poupanças de todos os titulares de cadernetas de poupanças atingidos pelos planos Bresser e Verão 1987 e 1989.

Esse tipo de ação foi replicado em praticamente todos os estados da federação, individual e coletivamente e já houve o julgamento improcedente de várias demandas em razão da prescrição, decurso do tempo que prejudica a pretensão. Esta, contudo, encontra-se pendente de julgamento, já tramitando há 113 meses na Defensoria, sem que haja resposta judicial. Neste caso, os beneficiários eram titulares de contas poupança no final da década de 80.

Mostra, ademais, que o trabalho de garantir o acesso à justiça é uma tarefa complexa, em que o resultado depende ainda de outra instituição. Não se pode deixar de rememorar que o direito de acesso à justiça implica que se considerem ao menos três etapas distintas e interligadas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, finalmente, a saída. Desse modo, o direito de acesso à justiça só se efetiva quando a porta de entrada permite que se vislumbre e se alcance a porta de saída em um período de tempo razoável (SADEK, 2014).

4.5.1.3 Resultados e análise

No que tange à dimensão de cunho substantivo referente à qualidade da democracia, tem-se como um dos elementos o respeito às liberdades e direitos civis.

Como visto anteriormente, a cidadania é costumeiramente desdobrada em direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. São direitos que se baseiam na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos (CARVALHO, 2002).

No Caso 1, viu-se a inclusão de candidatos pela via judicial em concurso público. De outro modo, as pessoas que não pudessem arcar com a taxa de inscrição estariam excluídos da possibilidade de concorrer ao cargo público. O direito em questão está no contexto das liberdades civis inerente aos cidadãos de livre escolha do trabalho e livre iniciativa para as atividades econômicas, além da igualdade de oportunidades no acesso aos cargos públicos.

De outro modo, no caso 2, buscou-se a recomposição do patrimônio dos cidadãos que tiveram prejuízo em razão dos planos econômicos que visavam à contenção da inflação no final da década de 80. Trata-se de questão ligada ao direito de propriedade, também direito civil, que se buscou efetivar no Judiciário, tendo em vista a atuação violadora de direitos do Executivo.

A emergência do Judiciário como meio de efetivação de direitos civis foi assinalada na literatura desde o final da década de 80, como visto neste trabalho (CAPPELLETTI, M. e GARTH, 1998; SADEK, 2010, 2009, 2009b; ARANTES, 1999; VIANNA, 1999), sendo o direito civil mais básico o de ter meios para acessar à justiça.

Corresponde a um contexto em que o social, na ausência do Estado, das ideologias, da religião, e diante das estruturas familiares e associativas continuamente desorganizadas, se identifica com a bandeira do direito, com seus procedimentos e instituições, para pleitear as promessas democráticas ainda não realizadas na modernidade (VIANNA, 1999: 149).

Retomando Diamond e Morlino, uma democracia de qualidade é aquela que “provê aos cidadãos alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre políticas públicas e sobre os gestores públicos por meio do funcionamento legal e legítimo de instituições estáveis” (DIAMOND E MORLINO, 2005: xi).

Assim, por meio destes casos, a DPU fez parte da busca pelas garantias de liberdade e de propriedade, direitos civis dos cidadãos. A instituição possibilitou o ingresso nas vias institucionais de solução de conflitos e de apreciação de direitos coletivos violados, garantindo também o direito de acessar às cortes. Os casos acima mostram que a atuação da Defensoria Pública agiu na direção de fazer cumprir igual tratamento pelas demais instituições estatais para a população de necessitados e vulneráveis que atende, em relação aos direitos assegurados na Constituição.

No caso 1, viu-se a concretização do direito de concorrer ao cargo público. Logo, além do acesso à corte, garantiu a Defensoria a efetivação de um direito civil relacionado à igualdade perante a lei. No caso 2, por seu turno, foi garantido o acesso ao Judiciário, mas ainda não se conseguiu entregar o direito que se buscava.

O significado processual de acesso à justiça, como já descrito neste trabalho, também chamado de acesso à justiça qualificado, consiste na observância do trinômio adequação, efetividade e duração razoável do processo, que proporcione às partes, com segurança e celeridade, o resultado material esperado (FERRAZ, 2010). Certamente, interessa não somente o mero ingresso no sistema de justiça, mas importa também receber a proteção jurisdicional adequada, fruto de uma relação equilibrada entre as partes, enfatizando-se a função do processo enquanto instrumento para a obtenção de um resultado adequado, já que o processo não é um fim em si mesmo.

Nesse caso, portanto, o direito do caso 2 não foi efetivado por uma circunstância externa, qual seja, a morosidade do Judiciário em resolver a questão. A situação denota uma das fragilidades do acesso à justiça no país, a despeito dos avanços já mencionados, pois não se alcançou a finalização do processo em 9 anos, porta de saída da justiça, seja para efetivar ou não o direito da recomposição patrimonial dos potenciais beneficiários.

4.5.2 Contribuição 2 - O enfoque nos direitos sociais: saúde moradia e educação. A equidade social e econômica.

4.5.2.1 Casos 3 - Direito à saúde

Cuida-se de Ação civil pública ajuizada contra a União Federal, o Estado de Roraima e o Município de Boa Vista/RR, por meio do processo de assistência jurídica 2012/055-3388 para fornecimento dos medicamentos a todos os pacientes no Estado de Roraima acometidos da doença de mal de Parkinson. Os medicamentos pleiteados foram: Sifrol 0,25, Amitripalina 25, Propanolou 10, Pyloripac e Pantocal 40, nas quantidades necessárias, conforme prescrição médica.

O pedido obteve êxito, na linha do entendimento jurisprudencial já consolidado no âmbito dos tribunais sobre a matéria, mormente em se tratando de tratamento de doenças gravíssimas.

O mesmo resultado foi alcançado para cidadãos hipossuficientes que precisam de alimentação enteral e paraenteral do Paraná, pacientes oncológicos que fazem uso do medicamento Rituximabe de Pernambuco, pacientes portadores de Linfoma Não-Hodgkin e câncer de mama do Rio Grande do Sul, que precisam dos medicamentos Rituximabe (Mabthera) e Trastuzumab (Heceptin) e Pacientes de Santa Catarina que fazem tratamento da Hepatite C.

As questões encontradas relativas à saúde incluem pedidos administrativos e judiciais de medicamentos e tratamentos médicos para a população que recebeu alguma negativa de atendimento pelo Sistema Único de Saúde. Apesar dos constantes avanços na prestação dos serviços públicos de saúde, o poder público não tem conseguido atender a todas as necessidades dos cidadãos, especialmente acompanhando o processo de desenvolvimento científico e tecnológico.

Com a força normativa da Constituição, que ganhou corpo no Judiciário nos últimos anos, as normas constitucionais passaram a ser dotadas do caráter de imperatividade, com aplicabilidade direta e imediata pelo Poder Judiciário, tornando direitos sociais em geral, e, em especial o direito à saúde em direitos subjetivos em sentido pleno, passíveis de serem tutelados judicialmente (PEREIRA, 2010).

Esse contexto resulta na crescente reivindicação por parte dos cidadãos, pela via judicial, por fornecimento de medicamentos e tratamentos não cobertos pela rede pública de saúde. Identifica-se um intenso ativismo judicial no período 2005-2009, com impacto orçamentário que subiu de R\$ 2,5 milhões, em 2005, para R\$ 83,2 milhões, em 2009.

O aumento de ações judiciais no mesmo período coincide com a estagnação do número de medicamentos incorporados ao Componente Especializado da Assistência Farmacêutica ²⁵, com a introdução de apenas cinco novos fármacos. Observa-se que a inércia governamental frente ao acelerado desenvolvimento científico e tecnológico na produção de medicamentos parece ser o fato motivador da busca por novas formas de tratamento de saúde pela via judicial (PEREIRA, 2010).

Há que se ressaltar que a questão da judicialização da saúde é repleta de debates, tendo em conta que é inegável que aumento de despesas decorrentes de ações judiciais desorganiza

²⁵ A Portaria MS nº 2.981, de 26 de novembro de 2009, alterou a denominação “Componente de Medicamentos de Dispensação Excepcional” para “Componente Especializado da Assistência Farmacêutica”, setor destinado “ao financiamento para aquisição e distribuição de medicamentos de elevado valor unitário, para o tratamento de doenças específicas que atingem um número limitado de pacientes, os quais, na maioria das vezes, utilizam-nos por períodos prolongados. Algumas das condições de utilização destes medicamentos englobam: Doença de Gaucher, Doença de Parkinson, Alzheimer, Hepatites B e C, pacientes renais crônicos, transplantados, portadores de asma grave, anemia, dentre outras.” (PEREIRA, 2010: 17).

as políticas públicas de saúde, na medida em que recursos destinados ao sistema como um todo passam a ser direcionados para os atendimentos individuais, com prejuízo para a universalidade do atendimento.

4.5.2.2 Caso 4 - Direito Previdenciário e Assistência social

Trata-se do processo de assistência jurídica nº 2014/039-6756, que resultou em ação judicial coletiva no Rio Grande do Sul contra o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Nesse processo almejava-se evitar a revisão de 79.846 benefícios por incapacidade concedidos com erro administrativo, com devolução dos valores pagos a maior.

Nesse caso, em específico, tendo-se em conta o caráter alimentar dos benefícios previdenciários, pleiteou-se a não devolução de valores pagos a maior por erro do próprio órgão. Em caso de cobrança dos segurados, poderia haver descontos nos benefícios vigentes, causando prejuízos em pessoas de boa-fé. Houve vitória dos assistidos da Defensoria. O INSS recorreu até o Superior Tribunal de Justiça, mas não obteve êxito em reverter a decisão.

Todas as demandas previdenciárias possuem nítido caráter social, independentemente da pretensão que vinculem atingem pessoas hipossuficientes, pois os beneficiários do Instituto Social do Seguro Social são a grande massa dos trabalhadores brasileiros e seus dependentes, além dos beneficiários de assistência social.

4.5.2.3 Caso 5 – Direito à moradia

Cuida-se de caso individual de repercussão coletiva do processo de assistência jurídica 2013/039-11023. A DPU atuou como *amicus curiae*, figura jurídica conhecida como amigo da corte, que atua em favor de uma das partes, defendendo um interesse de caráter coletivo.

No presente, a DPU requereu, em favor dos cidadãos que possuem contratos com a CAIXA para aquisição de casa própria, eliminação de uma taxa (Coeficiente de Equiparação Salarial - CES no cálculo do reajuste do encargo mensal de contratos de mútuo do Sistema Financeiro da Habitação-SFH, antes da edição da Lei 8.692).

A CAIXA recorreu até a última instância possível, o Superior Tribunal de Justiça, mas teve sua pretensão negada. Assim, houve vitória dos cidadãos, que tiveram a diminuição de um encargo que foi considerado ilegal, no pagamento de financiamento habitacional.

4.5.2.4 Resultados e análise

A dimensão da qualidade da democracia denominada de equidade, além da igualdade formal, também se refere à necessidade de alguma medida de igualdade em renda, riqueza e *status* (DIAMOND E MORLINO, 2005: xxvii). Desigualdades econômicas e sociais tornam desproporcional o poder daqueles que já concentram riquezas e assim sua habilidade para cobrar responsividade em relação a seus interesses. A questão da igualdade política, para os autores, não pode ignorar a questão social e econômica correlata.

Na América Latina se observa esse grande descompasso, que favorece uma democracia mais polarizada e instável, que se reproduz há muitas gerações. Sabe-se que a maioria dos recursos políticos, tais como: força física, armas, dinheiro, riqueza, bens e serviços, recursos produtivos, rendimentos, *status*, honra, respeito, afeição, carisma, prestígio, informação, conhecimento, educação, comunicação, meios de comunicação, organizações, estão distribuídas de maneira muitíssimo desigual. Embora não seja a causa única, o capitalismo de mercado é importante para causar uma distribuição desigual de muitos recursos essenciais. Devido às desigualdades nos recursos políticos, alguns cidadãos adquirem mais influência política do que outros nas decisões e ações do governo. Conseqüentemente, os cidadãos não são iguais políticos - longe disso e assim a igualdade política entre os cidadãos, fundamento moral da democracia, é seriamente violada (DAHL, 2001: 195-196).

O que de fato ocorre, contudo, é que a mera existência do serviço de assistência jurídica organizado e prestado por uma instituição coloca mais um recurso político de serviço, informação, além de organização, disponível para uma camada da população que sempre esteve à margem do sistema político. Não se pode, contudo, idealizar essa existência como algo perto da perfeição e deve-se reconhecer seus limites, principalmente em vista do baixo alcance de sua população alvo, como já visto.

Aqui entra o papel desempenhado pela Defensoria Pública no que tange aos direitos sociais, em especial, naqueles em que há atuação quantitativamente expressiva na seara

coletiva, que são em relação ao direito à saúde, educação, moradia, previdência e assistência social.

As demandas de saúde, como a do Caso 3 passaram a fazer parte da rotina do Judiciário no final da década de 90 em diante e a inserção da Defensoria Pública nada mais é do que uma consequência de uma tendência já em curso, com a característica de que passou a incluir um público que antes não acessava o Judiciário para buscar correção das falhas do sistema de saúde do país. O que faz a Defensoria hoje é democratizar o acesso à instância que tem poder para entregar direitos.

Ora, um dos supostos do Estado democrático é a igualdade de direitos. As desigualdades no acesso e na utilização da justiça acentuam as desigualdades econômicas e sociais. A democratização no acesso à justiça constitui-se em pauta fundamental para a efetivação dos direitos que formam a cidadania. Desta forma, o sistema de justiça opera não apenas como garantidor de direitos, mas também como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades de renda e prestígio (SADEK, 2010).

A grande quantidade de demandas e o número expressivo de pessoas atingidas gerou a necessidade de proposição de demandas coletivas. O Conselho Nacional da Justiça - CNJ, inclusive, dada a repercussão desta questão, aprovou resolução que previu a criação de comitês estaduais de saúde, a fim de encaminhar e garantir a melhor forma de prestação judicial que envolve o direito à saúde²⁶.

O Caso 4 diz respeito a direito previdenciário e a questão refere-se ao adequado funcionamento da previdência. A esfera judicial frequentemente é demandada para a correção de erros da agência previdenciária. Postula-se o reconhecimento de benefícios do INSS a uma coletividade; a não devolução de benefícios já pagos; a aplicação ou interpretação de lei previdenciária mais favorável aos beneficiários, entre outros temas. No caso em análise, requereu-se que benefícios pagos erroneamente não tivessem que ser devolvidos e houve êxito na esfera judicial.

²⁶ “O CNJ aprovou a Resolução n. 238, de 6 de setembro de 2016, que dispõe sobre a criação e a manutenção de comitês estaduais de saúde, bem como a especialização em comarcas com mais de uma vara de fazenda pública. O ato normativo visa dar efetividade à Resolução CNJ n. 107, de 6 de abril de 2010, que criou o Fórum Nacional do Poder Judiciário para a Saúde e instituiu os comitês estaduais de saúde como instâncias adequadas para encaminhar soluções e garantir a melhor forma de prestação jurisdicional em área tão sensível.” (Relatório Anual 2016 CNJ). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/02/7d8fa9ae6f181e5625e73f8184f10509.pdf>. Acesso em: 05/04/2017.

O caso 5, por sua vez, tratou de atuação em favor dos cidadãos que possuem contratos com a CAIXA para aquisição de casa própria. A questão a moradia decorre do contexto da urbanização recente, desde a segunda metade do século passado. Em 1960, a população rural ainda superava a urbana. Em 2000, 81% da população já era urbana. Junto com a urbanização, surgiram as grandes metrópoles e os problemas de moradia para toda essa população. (CARVALHO, 2002).

Os três casos mostraram acesso a direitos sociais de forma coletiva, com o recebimento dos medicamentos, a correção de um erro da previdência sem prejuízo para as pessoas de boa-fé e a facilitação do acesso à moradia. Todos tiveram decisões favoráveis às pessoas assistidas pela DPU.

Como já visto, no final do século XX, viu-se crescer o papel do judiciário em matéria de direitos sociais, uma vez que os Estados perderam boa parte de sua capacidade de promoção de bem-estar social. Passou-se a uma fase em que se depositam grandes esperanças no judiciário, cada vez mais exigido em um contexto de escassez de recursos públicos e direitos sociais abundantes (ARANTES, 2007).

4.5.3 Contribuição 3 - A assistência na modificação da ordem jurídica. A responsividade do sistema democrático e o Estado de direito

4.5.3.1 Caso 6 - Propostas de súmula vinculante

A Defensoria Pública da União ingressou com proposta de súmula vinculante no Supremo Tribunal Federal para afastar a aplicação da Lei dos Crimes Hediondos nos casos em que o agente é primário, de bons antecedentes, não se dedica a atividades ilegais nem integra organização criminosa, o que é chamado no Direito de tráfico de entorpecente privilegiado. A proposta apresentada fundamentou-se no fato de que a jurisprudência do STF já está pacificada neste sentido.

Caso a proposta, de número 125, se torne súmula vinculante, o tratamento será aplicado obrigatoriamente pelos demais órgãos do Poder Judiciário. O documento foi assinado pelo Defensor público-geral federal e visou a combater o encarceramento em massa, principalmente de mulheres, cujo encarceramento aumentou bastante nos últimos anos. Dados do Ministério

da Justiça apontaram que o número de mulheres presas por crimes relacionados às drogas cresceu 290% entre 2005 e 2013, chegando a mais de 50 mil detentas.

O STF havia firmado entendimento sobre o tráfico privilegiado em votação de junho de 2016, em decisão apontada pelos defensores como paradigmática do tema²⁷.

A DPU já propôs também outra Súmula Vinculante, de número 56, na área penal, aprovada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em junho de 2016. O dispositivo impõe o cumprimento da pena em regime mais benéfico nos casos em que o benefício da progressão do apenado for prejudicado pela falta de estabelecimento adequado²⁸. O verbete foi aprovado, restando apenas que seja feita sua publicação e deve ser seguido por todos os membros do Judiciário.

Outra proposta da DPU, essa da área cível, de número 4, define a fixação de responsabilidade solidária, ou seja, igual, entre os entes da Federação, União, Estado e Município, no fornecimento de medicamento e tratamento de saúde. Esse processo ainda está em tramitação no Supremo desde 2008 e envolve outras discussões mais complexas relativas à saúde, que são a obrigação de o Poder Público fornecer medicamento de alto custo que não são parte da lista do SUS e o fornecimento de remédios não registrados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). É possível que a inclusão dessas questões mais polêmicas esteja a atravancar o julgamento da primeira.

4.5.3.2 Caso 7 - Atuação no projeto de lei de migração

O Grupo de Trabalho Migrações e Refúgio da Defensoria Pública a União (DPU), que atua na assistência jurídica integral e gratuita a imigrantes, na promoção dos direitos de imigrantes e refugiados, na articulação com órgãos governamentais e a sociedade civil, participou da elaboração do Projeto de Lei - PL 2516/15, conhecido como nova Lei de Migração.

O projeto contou com a participação da DPU em várias audiências públicas. A lei abandonou um foco exclusivo em segurança nacional para um foco em direitos humanos e contém mais garantias para imigrantes. A lei modificada apresenta uma série de princípios e

²⁷ Fonte: site DPU. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/233-slideshow/35377-dpu-propoe-sumula-vinculante-no-supremo-sobre-trafico-feito-por-reu-primario>. Acesso em: 06/04/2017.

²⁸ Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>. Acesso em: 07.04.17

garantias, dentre eles: o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares; o direito à associação, inclusive sindical, para fins lícitos, e o acesso igualitário e livre do imigrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social²⁹.

4.5.3.3 Resultados e análise

Com relação a dimensão da qualidade da democracia denominada de responsividade, entende-se como sendo a dimensão relativa aos resultados da democracia. Se o que se espera de um regime político é que sejam atendidas as demandas e necessidades dos cidadãos, deve-se analisar em que medida isso está realmente acontecendo.

Essa dimensão influencia diretamente na satisfação dos cidadãos com a democracia. Alta responsividade significa que os governantes e as instituições estão cumprindo as expectativas que os indivíduos e grupos têm sobre eles. Os produtos da responsividade são serviços governamentais, distribuição de benefícios materiais e bens simbólicos.

Uma das formas de corrupção da responsividade é quando os interesses de poderosos grupos econômicos se sobressaem na formação de políticas públicas, como resposta a sua forte contribuição financeira aos partidos, em detrimento de outros grupos menos privilegiados (DIAMOND E MORLINO, 2005).

Nos dois casos sob análise, a DPU atua de modo a evitar que as políticas públicas e a própria ordem jurídica sejam desenvolvidas sem que contenham o interesse de grupos minoritários, como é o caso da população encarcerada e das pessoas que necessitam do fornecimento de medicamentos do caso 6 acima, e dos imigrantes, do caso 7.

A Defensoria Pública é hoje o órgão constitucionalmente destinado a concretizar o acesso à justiça para garantir as mesmas proteções legais aos que não poderiam pagar advogado, individual ou coletivamente. Há uma população potencial de mais de 142 milhões de pessoas que se enquadram no critério de atendimento da instituição. Logo, se antes essas pessoas dependiam de uma assistência não organizada, desde a instalação dos núcleos das Defensorias a partir dos anos 90, tornou-se realidade ao menos a existência uma instituição com esta função

²⁹ Fonte: site DPU. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/233-slideshow/36920-para-a-dpu-aprovacao-de-lei-de-migracao-no-senado-representa-avanco>. Acesso em: 09.04.17.

exclusiva, o que garantiu a previsão de um serviço que reúne as características de legitimidade, universalidade e correção (DYE, 2009: 101).

A atuação coletiva do Caso 6 mostra o cumprimento de um papel que beneficia seu público alvo, ou seja, a população de baixa renda encarcerada e a que postula medicamentos perante os entes federativos. A instituição persegue a coerência na apreciação de casos equivalentes, pois propõe que o Supremo regulamente uma questão repetitiva, por meio de um mecanismo bastante eficaz, como o é a súmula vinculante, buscando garantir igual proteção a diversas pessoas que se encontram em uma mesma situação.

O tipo de atuação do Caso 7, relativo à lei e imigração, também na esfera coletiva, beneficia um grupo vulnerável sem representação jurídica específica no país, que são os imigrantes. Mostra como a atuação pode ter foco amplo e não somente voltado para a manutenção da ordem jurídica, mas também para a adequação das leis para a proteção de direitos de grupos tidos como vulneráveis.

O igual tratamento de casos equivalentes é uma meta a ser buscada por um estado que se baseia no primado da lei. A observância do primado da lei significa que todos os cidadãos são iguais diante da lei, que deve ser justa e consistentemente aplicada a todos os cidadãos por um Judiciário independente (O'DONNELL, 2005).

Com efeito, a tutela prestada pela Defensoria Pública nestes casos é coletiva e de índole subjetiva, representando uma via ampliativa das chances de que os interesses de comunidades e de grupos vulneráveis, no sentido econômico e também no sentido organizacional tenham oportunidade de serem ouvidos na democracia brasileira.

Em verdade, com a atuação coletiva da Defensoria Pública um ponto central da democracia é alcançado: os interesses antes maculados por sub representação agora tem maior chance de serem ouvidos em contraditório e ampla defesa. Observe-se que não se trata de defender, com enfoque objetivo, a ordem jurídica e os interesses sociais daí decorrentes, tal missão já é bem cumprida pelo Ministério Público, enquanto *custos legis*

Com efeito, a tutela coletiva da Defensoria Pública é de índole subjetiva, representando mais uma via ampliativa das chances de que os interesses em sociedade das comunidades, dos grupos, dos segmentos vulneráveis e das necessidades em geral relevantes, tenham oportunidade de serem ouvidos na democracia brasileira, mormente quanto aos vulneráveis e excluídos, figuras coletivamente necessitadas (CASAS, 2010).

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo mostrou um estudo sobre as demandas coletivas da Defensoria Pública da União por meio de pesquisa empírica própria e por meio de estudos de caso, além de dados secundários dos Mapas da DPU 2014 e 2015 e do IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.

Foram feitas três análises acerca da Defensoria Pública da União. A primeira análise forneceu uma visão geral sobre a parcela da população que recebe o serviço de assistência jurídica em relação à população potencialmente destinatária dos serviços da instituição, fazendo um mapeamento da atuação institucional que existe atualmente.

A segunda foi uma análise empírica propriamente dita sobre o perfil das demandas coletivas obtida a partir de uma amostra, e a terceira foram estudos de caso.

Viu-se que as matérias de atuação guardaram pertinência com a população destinatária do serviço, que são de temas relativos a direitos civis e direitos sociais. Além disso, foram analisadas outras atuações institucionais que abrangeram grupos específicos como pessoas encarceradas em decorrência de crime federal e imigrantes no país.

Como afirma Holmes (2010), a lei escrita pode declarar o contrário, mas os membros de grupos politicamente influentes recebem, na realidade, uma proteção legal muito melhor do que membros de grupos politicamente insignificantes. Viu-se que a instituição atua no sentido de efetivar direitos de cidadania, provendo assistência a esses últimos grupos, especialmente no acesso à tutela de conflitos e direitos sociais da população de baixa renda, contrapondo-se ao cenário de baixa efetivação de direitos básicos na América Latina e apontando para a concretização da igualdade de oportunidades às pessoas na resolução de conflitos judiciais ou extrajudiciais.

A tutela coletiva de direitos tem como finalidade abranger maior número de beneficiários, incluindo-os na fruição de direitos e, portanto, no Estado de Direito. Mas o que se verifica é a utilização dos instrumentos coletivos ainda em quantidade muito pequena. Embora a literatura ressalte a importância da tutela coletiva de direitos (SADEK, 2009), ainda há predomínio das demandas individuais.

Buscou-se demonstrar também a contribuição da instituição para a qualidade da democracia, relacionando os casos analisados ao igual tratamento de casos equivalentes, finalizando o escopo deste trabalho. No entanto, encontrou-se que a contribuição no que tange

à efetivação do Estado de Direito, da igualdade e da responsividade é baixa, já que a população atendida é muito pequena e ainda há um longo caminho a ser trilhado.

CONCLUSÃO

A Democracia como regime passou a ser amplamente estudada e analisada na prática desde quando se espalhou para o mundo em três ondas principais a partir dos anos 70 e 80 (HUNTINGTON, 1994). Na década de 90, a literatura de ciência política esteve ocupada com as questões concernentes à consolidação dos regimes democráticos firmados nessa terceira onda. Posteriormente, foram trazidas à tona questões relativas à qualidade das democracias.

A grande variabilidade das democracias pelo mundo gerou a necessidade de que se estabelecessem critérios para sua análise, em termos mais objetivos. Neste trabalho, foram analisadas as oito dimensões segundo as quais a qualidade da democracia pode variar, segundo o estudo de Diamond e Morlino. Cinco dimensões são procedimentais: existência de um estado de direito; participação política; competição política; *accountability* horizontal; e *accountability* vertical. Há também as dimensões de cunho substantivo: o respeito às liberdades civis e políticas e a implementação de igualdade política e progressiva igualdade social e econômica. Finalmente, a dimensão da responsividade une os dois primeiros grupos, procedimentais e de conteúdo, enfocando a qualidade por meio dos produtos oferecidos pelo sistema político (DIAMOND E MORLINO, 2005).

No primeiro capítulo foi trazido esse aporte teórico do trabalho, enfocando na apresentação dos pressupostos teóricos da democracia moderna e o debate atual sobre a qualidade da democracia.

O que se extrai dessa primeira parte do trabalho é que um regime democrático, ou seja, com eleições periódicas, justas e livres, é um componente fundamental da democracia, porém não exaure seu significado. Funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; e cidadania inclusiva (DAHL, 2001) garantem a alternância de poder, mas não garantem um regime político sustentado no primado da lei, com respeito aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos e com amplo e efetivo controle e fiscalização de governos.

As teorias substanciais da democracia, também chamadas teorias constitucional-substantivas sustentam que o ideal democrático e o ideal constitucional encontram-se relacionados estreitamente, a tal ponto que os direitos fundamentais de liberdade, políticos e sociais constituem uma dimensão substantiva da democracia.

Viu-se que, na literatura, o foco na qualidade da democracia tem como uma de suas bases a vigência do primado da lei, *rule of law* ou ainda Estado de Direito, que consiste na igualdade

dos cidadãos diante da lei, e que, nele, as leis são claras, públicas universais, estáveis, não retroativas, além de justa e consistentemente aplicadas a todos os cidadãos por um Judiciário independente (O'DONNELL, 2005).

No entanto, o que se percebe é que, no contexto das democracias dos países periféricos, a tendência de negar esses postulados nas relações verticais de poder é notória; e a pobreza e a desigualdade agudas acentuam essa tendência.

Foi feita incursão também no tema correlato, caro à democracia, que corresponde ao acesso às instâncias de resolução de conflitos, por meio de perspectiva histórica e comparada na América Latina.

Observou-se que os modelos de assistência jurídica latinos muito se assemelham, tendo optado a maior parte dos países por criar uma instituição exclusivamente destinada a prestar o serviço (*salaried staff*). A solução europeia, de remuneração dos advogados particulares, no modelo *Judicare*, encontrou barreiras para fluir num contexto de muita demanda por assistência jurídica e poucos recursos públicos (SMULOVITZ, 2012).

Historicamente, viu-se que a assistência judiciária é prevista no Brasil desde a Constituição de 1934 e foi prestada por vários órgãos e com diferentes formas de organização. Três modelos foram utilizados: a instituição de um órgão público específico para desempenhar a assistência jurídica, criando em alguns casos as primeiras Defensorias; a atribuição da função a alguma instituição já existente, como Procuradoria-Geral do Estado (PGE) ou o Ministério Público (MP); ou, por fim, a remuneração com recursos públicos de advogados particulares, por meio de convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil (LIMA, 2015).

O primeiro órgão exclusivo para a assistência judiciária foi a Defensoria Pública do Rio de Janeiro nos anos 50, vinculada ao Ministério Público estadual. O modelo venceu nas discussões da Constituinte, com muito incentivo político dos próprios defensores e servidores que compunham esta Defensoria, e passou a ser obrigatório a partir de 1988, uniformizando a prestação do serviço em todo o território nacional por meio do modelo *salaried staff*.

Na sequência, passou-se à análise da instituição Defensoria Pública, objeto de estudo deste trabalho. Buscou-se inserir a instituição no contexto da democracia brasileira pós-88. A pesquisa adotou a abordagem do neoinstitucionalismo histórico para explicar a trajetória institucional traçada até hoje.

Concluiu-se que a instituição se desenvolve com diversos retornos crescentes (PIERSON, 2000), o que limita quaisquer mudanças no sentido de abandonar ou extinguir a alternativa escolhida para a assistência jurídica.

Foi ainda possível perceber comportamentos de autorreforço institucional. A atuação política de defensores públicos de alguns estados foi determinante para a inserção da Defensoria Pública na Constituição como uma carreira de Estado. O mesmo ocorreu quanto à estruturação da carreira na Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública – lei complementar 80/94 e nas mudanças do perfil institucional e novas funções assumidas pela instituição com a lei complementar 132/09. Assim também ocorreu quanto à questão da autonomia funcional e administrativa da instituição, que se materializou em 2004 para as DPEs e 2013 para a DPU, por meio de emendas constitucionais, e quanto à questão à chamada PEC das Comarcas, em 2014, que previu a interiorização definitiva da Defensoria no Brasil, todos com ampla participação das associações de defensores públicos.

Todos esses exemplos foram resultado da ação política dos próprios defensores públicos. A construção e ampliação do modelo público de assistência jurídica tem sido, sem dúvida, impulsionado pelos defensores e suas entidades representativas, num processo de autorreforço institucional ou “ativismo político orientado para a construção institucional” (MOREIRA, 2016). Os atores veem a instituição como legítima e voluntariamente optam por sua reprodução. As crenças na legitimidade da instituição podem decorrer de aprovação moral ou aquiescência passiva ao *status quo* (MAHONEY, 2000).

Viu-se que a opção voluntária pela reprodução da instituição decorre de uma crença difundida na burocracia sobre a necessidade de ampliação e fortalecimento da atuação da Defensoria Pública como principal medida para melhorar o sistema de justiça brasileiro (BRASIL, 2015b). Uma crença, sem dúvida, que é difundida no serviço público em geral, tendo em vista que, via de regra, todo corpo de servidores visa à expansão de sua instituição, buscando obter mais recursos e prestígio.

Um dos marcos de maior expansão da instituição, sem dúvida, foi a legitimação para a tutela coletiva de direitos, em 2007, tema de uma das principais alterações recentes da história da instituição.

Identificou-se na Defensoria Pública uma instituição com trajetória que muito se assemelha ao Ministério Público, no que tange a autonomia, garantias, e hoje também algumas funções, como é o caso da atuação na esfera coletiva e resolução extrajudicial de conflitos. A despeito das semelhanças, por outro lado, possui missão constitucional própria e trilha sua

trajetória específica, com vários retornos crescentes que confirmam o modelo de assistência jurídica eleito na Constituição.

Passou-se a seguir para as análises empíricas. Foram explorados os dados acerca dos atendimentos da DPU entre 2009 e 2016. Observou-se que a instituição vem paulatinamente aumentando sua atuação em casos individuais, abrangendo cada vez mais pessoas que se enquadram em seu perfil de atendimento, com pequeno decréscimo em 2015 e 2016. Encontrou-se, no entanto, que a demanda de pessoas potencialmente beneficiárias ainda é muito maior do que o número de pessoas realmente atendidas, em relação a distribuição territorial da Justiça Federal e em relação ao número de juízes.

Por esse mapeamento, foi possível identificar o quão distante está de ser universal o serviço de assistência jurídica da esfera federal. Como visto no capítulo primeiro, um dos aspectos que compõem o Estado Democrático de Direito é que os cidadãos tenham acesso igualitário e sem obstáculos às cortes para defender seus direitos e ajuizar ações contra outros cidadãos ou instituições públicas. Contudo, essa realização universalizada em todo o território nacional ainda é uma promessa distante.

No que tange à assistência jurídica coletiva, a pesquisa abrangeu a categorização dos dados encontrados segundo os seguintes critérios: tipo de direito reclamado; mecanismo utilizado (judicial/extrajudicial); resultado obtido e população atingida. Os resultados obtidos acerca dos tipos de direito reclamados foram os seguintes: há predominância de temas relativos a concursos e seleções públicas; saúde; educação; correção monetária; previdência e assistência social; e moradia.

Identificou-se que, mais ainda do que atender a violações de direitos, identifica-se que a tutela coletiva de direitos atua na ampliação do alcance destes por meio do tratamento de diversas questões no Judiciário. Assim é que se ampliam as garantias de tratamentos de saúde e medicamentos antes não previstos na lista do SUS e também se assegura o ingresso de várias pessoas em concursos públicos, que não teriam acesso a eles por critérios considerados discriminatórios. Há, portanto, uma ampliação do alcance de alguns direitos com a atuação da Defensoria no Judiciário.

Acerca da população beneficiária, verificou-se nos dados obtidos que, de fato, a clientela da Defensoria da União são grupos vulneráveis bastante específicos. A instituição não foi criada em defesa do ordenamento jurídico, função objetiva destinada ao Ministério Público, mas à população carente em recursos, clientela, portanto subjetivamente definida. Os dados da amostra revelaram adequação à missão constitucional que lhe foi atribuída.

A hipótese deste trabalho era que a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União, em especial a tutela coletiva de direitos, pela estrutura normativa para a qual foi construída, contribui para o incremento da qualidade da democracia brasileira.

A hipótese aventada na pesquisa se confirma apenas em parte pela pesquisa realizada. Analisando-se o conteúdo produzido, vê-se, no mínimo, a efetivação do direito de acessar a adequada tutela de conflitos por meio da instituição. Há também a efetivação de direitos civis e sociais em alguns casos. Verifica-se, assim, que a assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União, em seus objetivos normativos e na prática, traz uma potencial contribuição para o incremento da qualidade da democracia brasileira no que tange a possibilidade de efetivação de direitos, seja por meio do Judiciário ou por outros meios legais.

Por outro lado, se verifica que a expansão da instituição, a despeito da atuação vigorosa da sua burocracia em determinados momentos críticos, ocorre de maneira muito lenta e ainda atinge percentual muito pequeno em relação à população potencial que poderia atingir. Assim, a Defensoria da União ainda contribui muito pouco para o incremento da qualidade da democracia em relação ao que poderia fazer caso tivesse de fato abrangência nacional onde há população alvo e onde estão instalados órgãos do Poder Judiciário federal.

Além disso, a tutela coletiva de direitos tem como finalidade abranger maior número de beneficiários, incluindo-os na fruição de direitos e, portanto, no Estado de Direito. Pela presente pesquisa, verificou-se que o instrumento da ação coletiva representou mudança institucional de grande importância, confirmando o modelo de assistência jurídica e consolidando mais um passo na mesma trajetória. Mas o que se verifica é a utilização dos instrumentos coletivos ainda em quantidade muito pequena. Embora a literatura ressalte a importância da tutela coletiva de direitos (SADEK, 2009), ainda há predomínio das demandas individuais.

Conclui-se, ademais, que outras pesquisas complementares necessitam ser feitas com dados estatísticos, para outras abordagens sobre a instituição, dadas as limitações evidentes de um recorte feito para uma pesquisa de mestrado e também em razão dos poucos dados ainda coletados e da pouca literatura acerca da instituição ainda jovem na democracia.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Org. Tatiana Whately Moura [et al.]. Brasília: ANADEP: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03_paginas_separadas.pdf> Acesso em 05 Mar 2016.

ARANTES, Rogério B. **Direito e Política: Instituições Judiciais e Conflitos Coletivos**. Paper apresentado na LASA (México) em 1997a.

_____, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo, Sumaré/EDUC/FAPESP, 1997b.

_____, Rogério Bastos. Nunes, Fábio José Kerche. **Instituições judiciais e democracia no Brasil**. Novos Estudos CEBRAP N.º 54, julho, 1999, pp 27-41.

_____, Rogério Bastos. **Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 14 No 39. São Paulo, Sumaré/EDUC/FAPESP, 1999.

_____, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo, Sumaré/EDUC/FAPESP – Séria Justiça, 2002.

_____, Rogério; MOREIRA, Thiago. **Defensoria Pública e Acesso à Justiça no Novo CPC**. In: DIDIER JR, Fredie, SOUSA, José Augusto de (Org.). Defensoria Pública - Coleção repercussões do novo CPC. Vol. 5, 2016.

_____, Rogério. **Judiciário: entre a Justiça e a Política**. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio. Sistema político brasileiro: uma introdução, Ed. Unesp, 2007, p. 81-116.

BAUER, M. W. **Análise de conteúdo clássica**: uma revisão. In.: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs) Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

BERNARDI, Bruno Boti. **O Conceito de Dependência da Trajetória** (Path Dependence): Definições e Controvérsias Teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012).

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 05/11/14.

_____. Defensoria Pública da União. **Assistência jurídica integral e gratuita no Brasil**: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União / Defensoria Pública da União. Assessoria de Planejamento, Estratégia e Modernização da Gestão. – 2ª edição – Brasília: DPU, 2015a. 124 p.: 24,6 cm. – (Série estudos técnicos da Defensoria Pública da União; n. 2)

_____. Ministério da Justiça. **IV Diagnóstico**: Defensoria Pública no Brasil. In: GONÇALVES, G. V. O. [et al.] (Orgs.). *Diálogos sobre Justiça*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015b. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-nobrasil.pdf>>. Acesso em: 02 Fev. 2016.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília-DF, 2004a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 74**, de 06 de agosto de 2013. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília-DF, 2013a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm> Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 80**, de 04 de junho de 2014. Altera o “Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça” do “Título IV – Da Organização dos Poderes” e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. Ministério da Justiça. **II Diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf>. Acesso em: 02 Fev. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União do Distrito Federal e dos territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados e dá outras providências. Brasília/DF: Senado, 1994.

_____. **Lei Complementar nº 132 de 7 de outubro 2009**. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994 que organiza a Defensoria Pública da União do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados

e da Lei nº 1.060 de 5 de fevereiro de 1950 e dá outras providências. Brasília/DF: Senado, 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Requeridos: Presidente da República. Congresso Nacional. Relator: Min. Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 07/5/2015. Brasília, 2015f. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BURGER, Adriana Fagundes; ROCHA, Amélia Soares da. **Cartografía del acceso a la justicia en el Mercosur**. Porto Alegre: ADPERGS, 2012.

CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1998.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. **A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

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

CARVALHO, José Murilo. **Interesses contra a cidadania**. in Roberto DaMatta (org.) Brasileiro: cidadão? Rio de Janeiro: Cultura editores associados, 1992. pp 87-125.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil hoje**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 3ª edição, 1998.

CASAGRANDE, Cássio. (2008). **O Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

CASTRO, André Luís Machado de e BERNARDES, Márcia Nina. **Construindo uma Nova Defensoria Pública**. In: SOUSA, José Augusto Garcia (org). A Defensoria Pública e os Processos Coletivos. Comemorando a Lei Federal 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores litigantes – 2012**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/59351-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-ustica>. Acesso em: 05 mar 2017.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Vários autores. Rio de Janeiro. Ed. Vozes, 2008.

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

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo. 1ªed. reimpr. – São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

FERRAZ, Leslie. **Acesso à justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FUNG, Archon. **Receitas para Esferas Públicas: Oito Desenhos Institucionais e Suas Conseqüências** in Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre eds. Participação e Deliberação:

Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora, 2004.

GRAY, David E. **Pesquisa no Mundo Real** – 2.ed. - Porto Alegre: Penso, 2012.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neoinstitucionalismo**. In: Lua Nova, nº 58, pp. 193-223, 2003.

HAGGARD, Stephan and KAUFMAN, Robert R. (2008), **Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe**. Princeton: Princeton University Press.

HAGOPIAN, Francis. **Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile**. Política y gobierno, Buenos Aires, v. 12, n. 1, p. 1-90, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. Tradução de Hilda MARIA Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Ed. Verbena, 2009.

KING, G.; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton, Princeton University Press. 1994.

LIJPHART, Arend. **As democracias contemporâneas**. Gradiva. Lisboa. 1989.

LIMA, Frederico R. V. de. **Defensoria Pública**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

LOTTA, Gabriela S. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas**: entre o controle e a discricionarietà. In: FARIA, C. A. P. (org). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 20-49.

_____, Gabriela S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, letras e ciências humanas da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php>. Acesso em: 31/01/2016.

MACPHERSON, C.B. **A Democracia Liberal**. Origens e Evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADEIRA, Lígia M. Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 48-69, Sept. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000200048&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 Nov. 2015.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAHONEY, J. **Path dependence in historical sociology**. Theory and Society, v.29, p.507-548. 2000.

MAIA, Maurilio Casas. **Simetria Constitucional entre Carreiras Jurídico-Processuais Nacionalizadas e Interiorizadas** – Os debates sobre equiparação entre judicatura, Ministério Público e Defensoria Pública. Revista Jurídica Consulex, Brasília, vol. 435, p. 60-63, 1 Mar. 2015.

_____, Maurilio Casas. **Para entender (um pouco mais) a autonomia da Defensoria Pública**. Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/para-entender-um-pouco-mais-a-autonomia-da-defensoria-publica-por-maurilio-casas-maia/>. Acesso em 30/01/2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente do patrimônio cultural e dos consumidores**. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2002.

MARONA, Marjorie (2013). “**Defensorias Públicas**”. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 352-368.

MARQUES, Eduardo (1997). “**Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**”. In: BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, nº 43, pp. 67-102.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MCCUBBINS, Mathew D. and Rodriguez, Daniel B. and Weingast, Barry R., **The Rule of Law Unplugged** (September 3, 2009). U of Texas Law, Public Law Research Paper No. 158. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1467797> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1467797>

MIGNOZZETTI, U. G. “Impacto da Corrupção sobre a Qualidade do Governo Democrático”. In: MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, Rachel (orgs) **A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia**. Edusp: São Paulo, 2013.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Escala, 2006a.

MOISES, José Álvaro. 2005. **A desconfiança nas instituições democráticas**. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-

62762005000100002&lng=en&nrm=iso>. access on 31 May 2015.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000100002>.

_____, José Álvaro. **Dilemas da consolidação democrática no Brasil**. Lua Nova [online]. 1989, n.16 [cited 2015-05-31], pp. 47-86 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451989000100003&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000100003>.

_____, José Álvaro. **Perspectivas de consolidação da democracia na América Latina**. In: MOISÉS, J. A. et al. *Perspectivas da América Latina nos anos 90*. Fundação Alexandre Gusmão; Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada da USP, 1993b.

_____, José Álvaro. **Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, núm. 66, fevereiro, 2008, pp. 11-43.

MONTESQUIEU, C. **Do Espírito das Leis**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Editora Abril, 1973.

MORLINO, Leonardo and DIAMOND Larry. **Assessing the Quality of Democracy**, eds., A Journal of Democracy Book; Johns Hopkins University Press, 2005.

_____, Leonardo. **‘Good’ and ‘bad’ democracies: how to conduct research into the quality of democracy**. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2004, 20:1, 5-27, DOI: 10.1080/13523270410001687082

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. **A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19122016-092047/>>. Acesso em: 2017-01-30.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**. São Paulo, 2005: Martins Fontes.

NOBRE, Marcos e COELHO, Vera Schattan P. **Participação e Deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre, organizadores – São Paulo. Ed. 34, 2004.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

NUNES, Edson **A gramática política do Brasil**: Clientelismo e Insulamento Burocrático. 4ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2010.

O'DONNELL, G. "**Consolidação democrática e Construção do estado**", in REIS e _____, G, A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas, SP. Vértice, 1988.

_____, G. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.7, n.1, p.15-114, jan.-abr. 2013.

_____, G. **Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina**. Novos Estudos CEBRAP Nº 51, julho 1998, pp. 37-61. Tradução do inglês: Otacílio Nunes. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19885_Cached.pdf. Acesso em 06/12/2015.

_____, G.; Cullerell, J. V. & Iazzetta, O. M., **The quality of democracy**. Indiana, University of Notre Dame Press, 2004.

_____, G. "**Why the rule of law matters**", in: *Assessing the Quality of Democracy*, eds., A Journal of Democracy Book; Johns Hopkins University Press, 2005.

O'DONNELL, G. "**Consolidação democrática e Construção do estado**", in REIS e _____, G, *A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas*, SP. Vértice, 1988.

_____, G. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.7, n.1, p.15-114, jan.-abr. 2013.

_____, G.; Cullell, J. V. & Iazzetta, O. M., **The quality of democracy**. Indiana, University of Notre Dame Press, 2004.

PEREIRA, Delvechio de Souza. **O orçamento público e o processo de Judicialização da saúde**. TCU: 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055752.PDF>>. Acesso em: 24 nov. 2014. p. 7

PIERSON, P. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics**. *American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267, 2000.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. **Historical Institutionalism in Contemporary Political Science**. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen (Eds.). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp. 693–721, 2002.

PRZEWORSKI, Adam & Fernando Limongi. **Political Regimes and Economic Growth**, 7 J. *Econ. Persps.* 51 (1993).

RENNÓ, L. R. et al. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**. São Paulo: Intermeios, 2011.

ROCHA, Amélia Soares da. **Defensoria Pública** – Fundamentos, Organização e Funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

ROCHA, Carlos V. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas**. Civitas, vol. 5, n. 1, 2005, p. 11-28.

SADEK, Maria T. A. **Acesso à justiça**: porta de entrada para a inclusão social. In LIVIANU, R., (Coord). *Justiça, cidadania e democracia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009, p. 170-180.

_____, Maria T. A. **Acesso à justiça**: um direito e seus obstáculos. REVISTA USP. São Paulo, n. 101, P. 55-66, março/abril/maio 2014.

_____, MT., org. SANCHES FILHO, A. O. et al. **Justiça e cidadania no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009b. 224 p. ISBN 978-85-7982-017-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

_____. “**A Defensoria Pública no Sistema de Justiça Brasileiro**”. São Paulo: APADEP em Notícias, p. 2 - 2, 30 jul., 2008.

_____, Maria Tereza et al. **O sistema de justiça**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2010.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

SMULOVITZ, Catalina (forthcoming). **Public Defense and Access to Justice in a Federal Context: Who Gets What, and How in the Argentinean Provinces?** In: KAPISZEWSKI, Diana and INGRAM, Matthew. *Beyond High Courts*. Notre Dame (USA): Notre Dame Press.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

UGARTE, Pedro Salazar. **Que participação para qual democracia**. In: Coelho, V.; Nobre, M. (orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

VIANNA, L W.; CARVALHO, M. A.; MELO, M. P. C; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática**: uma construção do tipo ideal. In CAMPOS, Edmundo (Organização, introdução e tradução), *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15-28.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho Dúctil**: Ley, Derechos, Justicia. 7^a ed. Madrid: Trotta, 2007.