



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

**LARYSSA SARAIVA QUEIROZ**

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS**  
**NO BRASIL: uma análise institucional dos seus problemas de execução**

**TERESINA**

**2017**

**LARYSSA SARAIVA QUEIROZ**

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS  
NO BRASIL: uma análise institucional dos seus problemas de execução**

Dissertação apresentada a **UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI**, como  
requisito para a obtenção do título de Mestre em  
Ciência Política.

**ORIENTADORA:** Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Monique  
Menezes

**TERESINA**

**2017**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

Q3p Queiroz, Laryssa Saraiva.

Política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis no Brasil: uma análise institucional dos seus problemas de execução / Laryssa Saraiva Queiroz. – 2017.

123 f.

1. Política Pública. 2. Justiça - Vulneráveis - Acesso Gratuito. 3. Defensoria Pública. 4. Problemas de Execução. I. Título.

**LARYSSA SARAIVA QUEIROZ**

Dissertação apresentada a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI**, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sobre **POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS NO BRASIL**: uma análise institucional dos seus problemas de execução.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Monique Menezes (UFPI)

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Olívia Cristina Perez (UFPI)

---

Prof. Dra. Guiomar de Oliveira Passos (UFPI)''

À minha família, sem a qual nada.

## **AGRADECIMENTOS**

Gratidão à professora orientadora Dra. Monique Menezes, pela orientação precisa e competente. À Universidade Federal do Piauí (UFPI), pelo fornecimento de uma Pós-Graduação de qualidade. Ao imprescindível apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos concedida. Aos professores, pelos ensinamentos, dedicação e paciência. Aos funcionários da IES que contribuem para a prestação de seus serviços a contento. Aos colegas, companheiros de jornada, em especial Rogena Ximenes, Ana Karine Nascimento e Issac Ferreira.

Extremamente grata a todos os que foram meus professores desde a Educação Infantil à Pós-Graduação, por sua contribuição na construção de grande parte do conhecimento que adquiri ao longo da vida, particularmente a mestre Edna Portela, pelo preparo, didática e dedicação à profissão. Aos meus amigos, em especial Aureli Andrade e Maria Izabel Barroso.

Mais profunda gratidão aos meus familiares, pelo apoio e incentivo de sempre, principalmente, aos tios Mirlene Coêlho e Irandy Garcia, sem os quais meus sonhos estariam fadados a permanecer apenas em minha imaginação. Ao meu marido, Roberto Monteiro, por todo amor, carinho e companheirismo. Aos meus pais, Mirtes e Genivaldo, e irmã, Letycia, pelo amor, proteção, apoio inigualável, e por acreditarem em mim, quando nem eu mesma o faço. A Deus, minha fonte vital.

*“Curia pauperibus clausa est:*  
O tribunal está fechado para os pobres”.  
Ovídio Nazo

# **POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS NO BRASIL: uma análise institucional dos seus problemas de execução**

**LARYSSA SARAIVA QUEIROZ<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

Trata-se de estudo acerca da política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis adotada no Brasil, pondo-se a investigar o porquê de sua execução deficitária. Para tanto, lança mão de uma metodologia qualitativa, usando-se, em um primeiro momento, de análise documental de conteúdo e de discurso de Constituições e da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com fundamento no aporte teórico do institucionalismo histórico (IMMERGUT, 1998; HALL; TAYLOR, 2003), a fim de conhecer o processo de formulação desta política. Debruça-se, ainda, sobre o desenho institucional da Defensoria Pública, burocracia responsável por sua execução, à luz do conceito de *path dependence* (PIERSON, 2000), por meio da ferramenta analítica de *anatomia do processo geral de implementação* (DRAIBE, 2001). Por fim, promove estudo de casos relativos aos principais problemas de execução que acometem a política, classificados a partir das etapas anteriores, e analisados dentre ações constitucionais julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Conclui-se que os resultados da política são insatisfatórios em vários lugares da federação por conta da existência de interesses corporativos de atores diversos, que perpetraram violações no modelo constitucionalmente adotado. Tais violações têm logrado êxito até o momento, em que o STF, na sua condição de *veto player*, é chamado a intervir.

**Palavras-chave:** política pública; acesso gratuito à justiça; vulneráveis; Defensoria Pública; problemas de execução.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela UNINOVAFAPI

## **ABSTRACT**

It is a study about the public policy of free access to justice for the vulnerable adopted in Brazil, investigating the reason for its deficient execution. In order to do so, it uses a qualitative methodology, using, in a first moment, documentary analysis of content and discourse of Constitutions and of the National Constituent Assembly of 1987-1988, based on the theoretical contribution of historical institutionalism (IMMERGUT, 1998, HALL, TAYLOR, 2003), in order to know the process of formulating this policy. It is based on the concept of path dependence (PIERSON, 2000), through the analytical tool of anatomy of the general process of implementation (DRAIBE, 2001) . Finally, it promotes a study of cases related to the main problems of execution that affect the policy, classified from the previous stages, and analyzed among constitutional actions judged by the Federal Supreme Court (STF). It is concluded that the results of the policy are unsatisfactory in several places of the federation due to the existence of corporate interests of diverse actors, who perpetrate violations in the constitutionally adopted model. Such violations have been successful so far, in which the STF, in its capacity as a veto player, is called upon to intervene.

**Keywords:** public policy; Free access to justice; Vulnerable groups; Public defense; Problems.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1.ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL.....	14
1.1 ACESSO À JUSTIÇA: “PORQUÊ”, “PARA QUE” E “PARA QUEM” .....	14
1.2 MECANISMOS VARIADOS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL.....	17
1.1.1. Juizados Especiais .....	17
1.1.2. O jus postulandi na Justiça do Trabalho.....	20
1.1.3. Arbitragem, mediação e conciliação .....	22
1.3. O ACESSO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS NA AGENDA BRASILEIRA .....	24
1.3.1. Modelos de políticas públicas de assistência jurídica aos vulneráveis .....	25
1.3.2. O acesso à justiça aos vulneráveis como um “problema político” no Brasil .....	26
1.3.3. Modelo de política pública brasileira de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis adotada no Brasil.....	32
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36
2. .POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS NO BRASIL.....	38
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS .....	38
2.2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS, A PARTIR DE 1988 .....	44
2.3 ANATOMIA DA POLÍTICA E DESENHO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA .....	50
2.3.1 Sistema gerencial e decisório .....	52
2.3.2 Processos de divulgação e informação.....	57
2.3.3 Sistemas de seleção .....	60
2.3.4 Sistemas de capacitação .....	64
2.3.5 Sistemas de monitoramento e avaliação.....	65
2.3.6 Sistemas logísticos e operacionais .....	66
2.3.7Sistemas responsivos.....	71
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	73
3.PRINCIPAIS PROBLEMAS DE EXECUÇÃO E SEU ENFRENTAMENTO .....	75
3.1 SELEÇÃO DE CASOS E ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	75
3.1.1 PROBLEMA 01: QUEIXAS DE DISCREPÂNCIA ENTRE AUTONOMIA FORMAL E REAL .....	78
3.1.2 Caso 1: ADPF 339/PI.....	78

3.1.3	Caso 2: ADI 5296/DF .....	79
3.1.4	Caso 3: ADI 5381/PR.....	82
3.1.5	Caso 4: ADI 5287/PB.....	84
3.1.6	Caso 5: ADI 5286/AP .....	85
3.1.7	Resultados e análise .....	86
3.2	PROBLEMA 02: RESISTÊNCIA À ATUAÇÃO COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA.....	94
3.2.1	Caso 6: ADI 3943/DF .....	94
3.2.2	Resultados e análise .....	95
3.3	PROBLEMA 03: INSUFICIÊNCIA DE DEFENSORES PÚBLICOS E UNIDADES DA DEFENSORIA PÚBLICA .....	97
3.3.1	Caso 7: ADI 4163/SP .....	98
3.3.2	Casos 8 e 9: ADI 3892/SC e ADI 4270/SC .....	100
3.3.3	Resultados e análise .....	101
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	106
	CONCLUSÃO.....	107
	REFERÊNCIAS .....	110

## INTRODUÇÃO

No cenário brasileiro, redemocratizado e marcado por desigualdades sociais e econômicas, costuma-se enfatizar como primordiais, basicamente, políticas de acesso à saúde, à educação e à segurança.

Após a alternância entre vários ciclos autoritários e democráticos, vigem princípios ligados à cidadania e à justiça social. Diante disso, faz-se necessária a criação de instrumentos que garantam sua concretização, ou que ao menos demonstrem uma preocupação nesse sentido.

Assim, insta atentar igualmente, senão precipuamente, para a relevância do acesso à justiça, sobretudo aos setores mais vulneráveis da população. Isso porque este constitui um sustentáculo essencial em um regime que se diz democrático e plural, e ainda revela-se, não raras vezes, uma condição para o exercício dos demais direitos sociais.

Então, surge o questionamento sobre como o Estado tem atuado na promoção deste acesso à justiça aos vulneráveis. Mas, além de dados negativos, a própria realidade e histórico de cidadania deficitária brasileira já denunciam que os resultados não são positivos. Logo, insta investigar o porquê, partindo-se da hipótese de que a não implementação da política nos moldes previstos, formalmente, prejudicam a execução a contento.

Assim, no primeiro capítulo, após identificar alguns mecanismos de acesso à justiça já desenvolvidos neste país e verificar suas limitações, passa-se a perfazer retrospecto histórico com o objetivo de identificar como o acesso à justiça, especificamente aos vulneráveis tornou-se um problema político no Brasil. Faz-se isto por meio do exame do conteúdo das Constituições passadas, a fim de se promover uma análise que reconstitui desde a fase de formulação da política pública especificamente.

Para tanto, a pesquisa é feita por meio uma metodologia qualitativa, aplicando, primeiramente, os métodos de análise documental de conteúdo e de discurso, técnicas que consistem em uma pesquisa a partir de documentos, que oportunizam observar o processo de maturação ou de evolução de, por exemplo, indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, mentalidades e práticas (CELLARD, 2008).

A análise de discurso é feita, especificamente, na elaboração da Constituição Federal de 1988, quando da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, posto que estes documentos foram os grandes marcos da adoção da política em estudo. Este tipo de exame proporciona, inclusive, o contato com as alternativas levadas em consideração pelos Constituintes na eleição do modelo de política escolhido.

Necessário frisar que na análise documental deve-se atentar para a autenticidade e confiabilidade do material consultado (POUPART *et al.*, 2008), razão pela qual toda a legislação consultada é acessada a partir do domínio oficial do Palácio do Planalto e da Câmara dos Deputados, que são as fontes oficiais de consulta da legislação brasileira (<<http://www.planalto.gov.br>> e <<http://www.camara.leg.br/>>). Tais registros se encontram disponíveis, a qualquer computador com acesso a Internet, por exemplo, leis, decretos e Constituições; inclusive redação original e Assembleia Nacional Constituinte transcrita; e normas revogadas.

Feito isso, passa-se, no segundo capítulo, a explorar mais detida e profundamente o modelo adotado. Para tanto, ainda por meio de análise documental, se perfaz a trajetória legal da política e se delineiam os contornos institucionais da burocracia responsável por sua execução, a Defensoria.

Nesta etapa, o estudo fundamenta-se no aporte teórico do institucionalismo histórico, a partir da ferramenta *path dependence*, para a compreensão integrada do tema em estudo. Assim, é possível alcançar, com sucesso, o intento de elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, por meio da explicação da origem e mudança das instituições (IMMERGUT, 1998; HALL; TAYLOR, 2003; CARVALHO, 2008; BERNARDI, 2012).

Ademais, muito além dos recursos de análise temporal, este conceito de “dependência da trajetória” prega a noção segundo a qual uma alternativa, uma vez eleita, constringe mudanças posteriores. Posto que os custos de transição para alternativas que haviam sido descartadas acumulam-se com o passar do tempo, tornando-se cada vez menos provável o abandono da alternativa que fora escolhida (PIERSON, 2000).

Desse modo, conciliar a proposta desta pesquisa ao conceito de *path dependence* propicia uma análise, que transcende o mero perfazimento cronológico do caminho percorrido pela política em estudo. No entanto, também possibilita investigar o *status* das alternativas descartadas que foram discutidas na Constituinte.

E aqui se assenta o principal diferencial desta pesquisa em meio à literatura de acesso à justiça, que é a análise institucional a que se propõe, mergulhando nos arquivos históricos em busca das decisões, que foram tomadas no passado e que afetam as instituições na atualidade, e dos indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram, sem desconsiderar fatores outros, a exemplo do papel das ideias, neste processo.

Além disso, a fim de tornar mais completa esta análise, revela-se oportuna a aplicação do modelo analítico proposto por Draibe (2001). Isto porque tal instrumento é bastante útil para

se delinear o desenho institucional da burocracia estudada, oferecendo elementos introdutórios para se conhecer a fundo a implementação/execução da política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis no Brasil.

Tal modelo, denominado de *anatomia do processo geral de implementação*, integra alguns sistemas e subprocessos das políticas públicas, tais como: gerencial, de seleção, de capacitação, de monitoramento, operacionais, dentre outros (DRAIBE, 2010).

Este estudo acrescenta, ainda, complementarmente, o exame do sistema responsivo da política, dada a relevância deste mecanismo no fortalecimento do regime democrático. Este sistema ora proposto engloba tanto a dimensão de prestação de contas, quanto funcional, oportunizando um remate da anatomia suficientemente completo perante a análise institucional.

Este processo permite detectar os principais problemas de execução, que são enfrentados pela política. Desse modo, finalmente, no terceiro e último capítulo, realiza-se estudo de casos concretos, organizados por tipo de problema de execução. Tal método tem como objetivo melhor compreender e responder o problema que direciona esta pesquisa, na medida em que este método tem servido não apenas para descrever situações, mas também para atribuir relações causais (GRAY, 2012).

A escolha dos casos ocorreu entre ações constitucionais, de distintos lugares da federação, apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que guardam correlação com os problemas de execução enfrentados. Optou-se por estes tipos de casos, porque é justamente no bojo destas ações constitucionais que o STF discute os problemas concretos à luz da Constituição Federal, marco da redemocratização e adoção da política analisada.

Quanto ao período de tempo adequado para a coleta dos casos, de modo consequentemente lógico, abrange quaisquer casos posteriores a 1988, ano de promulgação da atual Constituição Federal.

Com efeito, tem-se que assim que é possível identificar algumas razões pelas quais a execução da política, mesmo após mais de vinte e oito anos de sua adoção, ainda se apresenta deficitária.

## 1. ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

O presente capítulo analisa o acesso à justiça no Brasil, cujos arranjos e dados socioeconômicos não são muito animadores, e nos quais se costuma enfatizar como primordiais políticas públicas de saúde e educação, por exemplo.

Nesse sentido,, por que tratar de política pública de acesso à justiça? Qual a relevância disso em um país como o Brasil? De que formas este acesso é promovido no país? Os mecanismos até então desenvolvidos conduzem de fato à justiça? Existe alguma política pública específica neste sentido?

Estes são os questionamentos que direcionam o desenvolvimento deste primeiro capítulo, que está organizado de modo a partir da compreensão da relevância da discussão sobre acesso à justiça no Brasil, até a listagem de mecanismos desenvolvidos para a promoção deste acesso neste país e investigação sobre políticas públicas específicas nesta área.

### 1.1 ACESSO À JUSTIÇA: “PORQUÊ”, “PARA QUE” E “PARA QUEM”

Muito se pode questionar acerca da essencialidade de políticas públicas que promovam o acesso aos mais diversos direitos sociais constitucionalmente assegurados, tais como: saúde, educação, trabalho digno, previdência social, etc. Não se costuma, todavia, considerar o acesso à justiça como política pública essencial.

Entretanto, análise mais atenta deste tema torna perceptível a relevância da promoção do acesso à justiça. Isto porque, não raras vezes, para assegurar a observância de direitos sociais, se faz necessário recorrer ao sistema de justiça.

Desse modo, o acesso à justiça, comumente, se constitui verdadeiro requisito para o exercício da própria cidadania. “As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania” (SADEK, 2004, p. 79).

E isso ocorre porque não garantir o direito de recorrer à justiça esvazia a previsão formal de direitos individuais e coletivos, que podem restar inviabilizados, caso não haja condições efetivas de acesso à justiça para assegurá-los (SADEK, 2009).

O direito de propriedade, por exemplo, não consiste no direito de possuir propriedade, mas de adquiri-la e protegê-la. De igual modo, o direito à liberdade de expressão de nada vale se não se dispuser de um meio de se fazer ouvir. Assim, às vezes existe o direito, mas o remédio

jurídico em caso de desrespeito deste direito, muitas vezes, está fora do alcance do indivíduo. (MARSHALL, 1967)

Portanto, a titularidade de direitos torna-se destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. Assim, o acesso à justiça se constitui pressuposto fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário, que pretenda garantir, e não meramente proclamar, os direitos de todos, revelando-se, em última instância, o mais básico dos direitos humanos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Logo, este é o fundamento da relevância da promoção do acesso à justiça: sua intrínseca correlação com a noção de cidadania que, por sua vez, engloba o acesso aos mais diversos direitos.

Conforme a clássica definição de T. H. Marshall (1967), o conceito de cidadania é composto por três elementos, a saber: o civil, o político e o social. O elemento civil diz respeito aos direitos necessários à liberdade individual, a exemplo do direito de ir e vir, de pensamento, de expressão, da imprensa, de propriedade, e do próprio direito à justiça.

De outro lado, o elemento político relaciona-se com o direito de participação na vida política, a exemplo de votar e ser votado. Por fim, há o elemento social, que consiste no direito a um mínimo bem-estar econômico, consoante um padrão social civilizado. Exemplo é a garantia de acesso ao sistema educacional (MARSHALL, 1967).

Estes elementos se desenvolveram, necessariamente, nesta ordem na Inglaterra, e revelam um desdobramento lógico para a cidadania naquele país. Isso porque foi com base no exercício dos direitos civis que os ingleses reivindicaram o direito de votar e esta participação política, por sua vez, viabilizou a introdução dos direitos sociais.

Todavia, no Brasil, assim como em vários outros países, tal como identificado por Carvalho (2007), a evolução da cidadania sucedeu-se cronologicamente de modo invertido em relação à sequência lógica ocorrida na Inglaterra.

Aqui, além de ter sido conferida maior ênfase aos direitos sociais em detrimento dos demais, a sequência foi exatamente inversa. Primeiro os direitos sociais; depois os direitos políticos e, por último, o que deveria ser a base, os direitos civis, que seguem inacessíveis à maior parte da população (CARVALHO, 2007).

Assim, o cenário que se descortina no país é um sistema representativo enfraquecido pelo corporativismo, e uma persistente violação de liberdades civis e medidas sociais incapazes de modificar, substancialmente, as profundas desigualdades socioeconômicas existentes.

As camadas da população mais vulnerabilizadas por estas desigualdades ficam ainda mais distantes de uma forma digna de vida, quando não conseguem acessar o sistema de justiça

e assegurar os direitos legais e/ou constitucionalmente previstos, pois que, muitas vezes, há a necessidade de representação judicial por meio de serviços advocatícios e ainda custas judiciais, não dispondo estes setores de recursos para tanto.

Ademais, cabe ainda lembrar a função da jurisdição na sociedade, qual seja a pacificação de conflitos (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2004). Assim, o acesso à justiça representa ainda um mecanismo para a manutenção da paz social, garantindo um processo legal para a resolução dos conflitos.

Disso se extrai a relevância de uma política pública que promova acesso à justiça, sobretudo, aos mais necessitados, em nome da própria coesão e paz social. Até mesmo em atenção ao pressuposto democrático de tratamento igualitário, isonomicamente falando.

Nesse sentido, se deve ter por base o tratamento igual entre os iguais e tratamento desigual entre os desiguais, sendo que o propósito deste pressuposto não é tão somente estabelecer equivalência entre duas coisas, mas promover a justiça entre os indivíduos. Por essa perspectiva, a desigualdade pode ser justificável e justa (BOBBIO, 1997).

Inclusive, daí advém a noção de política pública, enquanto “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28).

E é relevante frisar que os ganhos na democracia correspondem a ganhos em cidadania, pois a conquista e a realização democrática se expressam na concretização e ampliação da cidadania, e ambas definem-se pela igualdade, formal e real (SADEK, 2013).

Historicamente, em um primeiro momento, a igualdade encontrava-se vinculada à ideia de generalidade da lei, que se aplica a todos através de uma *igualdade formal*. No entanto, também se passou a valorar a igualdade de cunho social, com a necessidade de atuação dos poderes públicos que, efetivamente, produzissem nas estruturas sociais desiguais uma *igualdade material* (BOBBIO, 1997).

Dessa forma, de modo isonômico, ao se afirmar que “todos são iguais perante a lei”, se quer dizer que a lei não pode diferenciar por critérios que não sejam legítimos. Logo, a fim de que se promova o pressuposto democrático da igualdade, é plenamente legítima a existência de políticas públicas voltadas para setores específicos da sociedade.

E, dada as profundas desigualdades socioeconômicas, que assolam o Brasil, são exatamente as parcelas mais vulnerabilizadas pelos efeitos do sistema capitalista as principais destinatárias das políticas públicas aqui desenvolvidas. Estas, por sua vez, contribuem para uma maior aproximação do indivíduo brasileiro da condição de *cidadão brasileiro*.

Assim, útil trazer à baila a discussão a respeito do acesso à justiça no Brasil. Sobretudo, aos setores mais carentes, posto que o exercício pleno de sua cidadania, não raras vezes, está condicionado ao acionamento das vias judiciais para que seja assegurada. Entretanto, estas vias são inacessíveis a muitos por conta da condição econômico-financeira ou por outras circunstâncias vulnerabilizantes.

Por fim, uma vez percebido o fato de o acesso à justiça representar, não raras vezes, requisito para o exercício da cidadania, e ainda um instrumento de realização do pressuposto democrático da igualdade; se é direcionado à problemática de barreiras neste acesso para muitos em razão das custas judiciais e serviços advocatícios. Logo, útil conhecer alguns dos mecanismos desenvolvidos com o objetivo de superação destas barreiras e garantir o acesso à justiça.

## 1.2 MECANISMOS VARIADOS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

A fim de garantir o acesso à justiça, diversos mecanismos foram desenvolvidos no Brasil, que inclusive podem ser alocados nas “ondas de acesso à justiça” das quais Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) fazem referência.

Em estudo, os autores identificam pelo menos três posições básicas do interesse pelo acesso à justiça entre os países do Ocidente. A primeira onda de acesso corresponde à *assistência judiciária para os pobres*, ao passo que a segunda diz respeito às reformas que geraram *representação jurídica para os interesses difusos*. Já a terceira, e mais recente, é denominada de *novo enfoque de acesso mais amplo*, que cumula os aspectos das ondas anteriores, mas as transcende, sendo mais incisiva no ataque às barreiras do acesso à justiça por considerar meios diversos dos tradicionais.

A seguir, serão apresentados os mecanismos desenvolvidos nesse sentido no Brasil, mencionando-se ainda sua identidade com essas ondas de acesso à justiça.

### 1.1.1. Juizados Especiais

Os Juizados Especiais Estaduais estão regulamentados na Lei nº. 9.099 de 1995, enquanto os Juizados Especiais Federais na Lei nº 10.259 de 2001. Nessas instituições os processos são regidos pelos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade. Isto é, a intenção com a criação desta via de acesso à justiça foi, basicamente, atender e julgar causas de menor complexidade, cada qual dentro de

sua competência, de modo desburocratizado e gratuito, sem alijar as garantias processuais asseguradas em um sistema democrático (BRASIL, 1995; 2001).

Há nos Juizados Especiais Estaduais a dispensabilidade de assistência de advogados nas demandas em que o valor da causa não ultrapasse 20 (vinte) salários mínimos. Nas causas acima desse valor, e limitado a 40 (quarenta) vezes o salário mínimo, as partes ainda poderão escolher a via dos Juizados Especiais, desde que assistidas por advogado (BRASIL, 1995).

De outro modo, nos Juizados Especiais Federais é facultada a constituição de advogado nas causas, cujo valor seja de até o correspondente a 60 (sessenta) salários mínimos, o que coincide com o teto das causas ajuizáveis no órgão (BRASIL, 2001).

Logo, resta evidente que a lei destes tipos de Juizados busca consagrar plenamente o princípio do amplo acesso ao Judiciário, viabilizando o acesso de pessoas que não dispõem de condições financeiras para buscar a prestação jurisdicional. Faz isso, não por meio de assistência profissional, mas dispensabilidade desta, mantendo-se a possibilidade de acesso ao Judiciário. Por esta razão, podem ser alocados dentro da *terceira onda de acesso à justiça* de Cappelletti e Garth (1988).

Muitos exaltam a contribuição destes órgãos para o aumento do acesso à justiça e para a celeridade processual, permitindo uma aproximação entre a lei e a parcela da sociedade excluída social e juridicamente. Assim, os Juizados representam “a democratização do Poder Judiciário, no sentido de abertura de suas portas para os setores mais carentes da população” (SADEK, 2004, p. 93).

Todavia, não obstante a evidente facilitação do acesso ao Judiciário, a gratuidade nos Juizados Especiais também é alvo de críticas. Há quem diga, em tom sarcástico, que “hoje, tentar a sorte em uma ação infundada nos juizados especiais é melhor do que jogar na Mega-Sena, uma vez que nas loterias é preciso pagar para apostar” (SOUSA, 2012, p.01).

Vale, ainda, observar que os Juizados foram criados com o claro objetivo de desafogar o Judiciário, traçando-se rito simplificado para ações de pouca monta e sem complexidade. Nesse ponto, cabe memorar a indicação de Cappelletti e Garth (1988) de que as pequenas causas e o tempo seriam obstáculos ao acesso à justiça. Isso porque se esse tipo de litígio tiver de ser decidido, necessariamente, por meio de processos judiciais formais, os custos podem chegar a exceder o montante da controvérsia.

Já a questão do tempo considera a espera por uma decisão que, quando não desmotiva o ajuizamento de ação, pode aumentar os custos para as partes por conta da inflação e até chegar a pressionar os economicamente mais fracos a abandonar a causa ou aceitar acordos por valores inferiores aos quais teriam direito (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Isso considerado se poderia concluir que estes não representam problemas no Brasil já que existem os Juizados Especiais com essas funções de simplificação, que servem para desafogar o Judiciário. Entretanto, o que se sucedeu foi um sistema alternativo que restou igualmente sufocado pela larga demanda. Inclusive, dando-se azo a banalização do dano moral frente à facilidade de ajuizar ações, ainda que descabidas, sem a necessidade de constituir advogados (SOUSA, 2012).

Interessante mencionar a pesquisa batizada de *Consumidor sem Advogado, Prejuízo Dobrado*, que foi realizada pela Comissão de Direito do Consumidor da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Goiás. Realizada em 12 Juizados Especiais Estaduais, a pesquisa concluiu que, sem advogado constituído, o consumidor que já foi lesado acaba tendo indenizações menores (OLIVEIRA et al., 2015).

O estudo calculou as médias de indenizações em cada juizado e a diferença constatou que a indenização média de todos os juizados é de R\$ 982,05 em processos sem advogado e de R\$ 7.578,44 com advogado constituído. Dessa forma, a conclusão da pesquisa foi a de que, ainda que os Juizados não exijam a constituição de um advogado, o cidadão poderia sair ganhando mais se contratasse um profissional para representá-lo (OLIVEIRA et al., 2015).

Sobre os Juizados Especiais, convém ainda comentar sobre o Projeto de Lei nº 5.123, proposto no ano de 2013, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados. O projeto intenta alterar a Lei dos Juizados Especiais Cíveis Estaduais, tornando facultativa a participação de advogados nas ações dos Juizados, independentemente do valor da causa, inclusive para os recursos, que no sistema atual ainda exige advogado (BRASIL, 2013c).

Segundo o próprio projeto, o objetivo, sob o ponto de vista processual, seria a persecução de uma prestação jurisdicional mais efetiva. Em sua justificação se fala na finalidade de desafogar a justiça, dinamizar processualmente os Juizados Especiais, tornando-o democrático e propiciando um acesso mais fácil ao Judiciário (BRASIL, 2013c).

Entretanto, não obstante as nobres finalidades, o projeto tem recebido críticas merecedoras de análise. No esteio das críticas gerais aos Juizados, que já foram destacadas acima, a opinião de alguns especialistas alerta para os riscos da ausência de advogados em processos:

O cidadão leigo não possui o conhecimento técnico necessário para o bom andamento da demanda, estando despreparado para o prosseguimento do processo caso não haja êxito na conciliação. A ausência do advogado faz com que muitas vezes o autor não formule os pedidos da maneira correta, de modo que a prestação jurisdicional por ele buscada não é alcançada de maneira satisfatória (ROVER, 2013, p.01).

Há também quem explique que, muito embora a criação dos Juizados Especiais tenha trazido a simplificação às causas de menor complexidade, as regras processuais ainda são complexas, impedindo o entendimento daqueles que não são operadores do direito (ROVER, 2013).

Alguns afirmam que a falta de acompanhamento técnico pode gerar novas demandas consequentes das ações mal resolvidas. Outros consideram o projeto inadequado, considerando que o movimento de desburocratização do Poder Judiciário e redução de tempo no trâmite de processos não pode chegar ao ponto de deixar o jurisdicionado juridicamente desamparado (ROVER, 2013).

Têm-se, assim, críticas tanto positivas quanto negativas em relação aos Juizados Especiais, que garantem o acesso à justiça, por meio da gratuidade no processamento e especialmente voltado às “pequenas causas”.

E o que se pode concluir é que, embora de uma perspectiva haja um simplificado acesso ao Judiciário, isso não necessariamente implica em um efetivo acesso à justiça. Isso porque a assistência de um profissional no âmbito judicial garante a devida observância de regras processuais e do deslinde do processo em benefício, quanto maior possível, do litigante.

Ademais, comum é a sensação de desconforto, insegurança e nervosismo em meio ao ambiente formal e hostil de, por exemplo, uma audiência jurídica. Dessa forma, todos estes fatores podem não compensar o facilitado acesso ao Judiciário, não representando, em todos os casos a realização, de fato, da justiça.

#### 1.1.2. O *jus postulandi* na Justiça do Trabalho

Outro instituto que busca promover o acesso à justiça, desta feita, no âmbito específico da Justiça do Trabalho, é o *jus postulandi*. Este instituto está previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que representou um grande avanço para a cidadania, no que tange aos direitos sociais. Tal previsão permite que os empregados e os empregadores reclamem, pessoalmente, perante a Justiça do Trabalho, sem a necessidade de estarem acompanhados por advogado para a defesa de seus interesses (BRASIL, 1943).

O principal objetivo de uma garantia deste tipo é a facilitação de acesso, principalmente do empregado, ao Poder Judiciário. Cabe, desde logo, esclarecer que, muito embora o dispositivo legal da CLT considere que essa garantia se refira à “até o fim do processo”, a

jurisprudência manifesta-se majoritariamente no sentido da desnecessidade de advogado não se aplicar à fase recursal<sup>2</sup>.

Dito isso, é válido que sejam feitas algumas considerações a respeito do instituto. Cediço é que a Justiça do Trabalho é fundada, sobretudo, na proteção ao empregado, dada sua condição de vulnerabilidade ante ao empregador. Partindo desse entendimento, torna-se razoável a existência de princípios basilares fundados na proteção ao trabalhador.

Entretanto, retomando a ideia abordada no início deste capítulo, de nada valeria a previsão de direitos sem o desenvolvimento de formas assecuratórias de tais direitos. Portanto, haveria que ser facilitado o acesso do empregado que pretenda o reconhecimento e reparação de seus direitos que, eventualmente, tenham sido ou venham a ser violados.

Esta medida, por suas características, também podem ser alocadas ao lado dos Juizados Especiais na *primeira onda de acesso à justiça*. Indubitavelmente, o instituto do *jus postulandi* representa uma forma para a facilitação do referido acesso à prestação jurisdicional, pois são poupados gastos com honorários, considerando a insuficiência econômica do trabalhador.

Todavia, não são poupadas críticas ao instituto, que pode ser visto por muitos como ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e de paridade de armas entre as partes. Ademais, daria uma falsa impressão de facilitação do acesso à justiça, pois, em verdade, acentuaria o desequilíbrio entre as partes, relação jurídica que por natureza já é desigual (BREVIDELLI, 2002).

Alguns levam em consideração que o empregado, por ser leigo, torna-se uma personagem sem voz no processo, pois que para provar e construir a verdade processual aos olhos do magistrado se exigem habilidades para uma boa articulação do discurso jurídico, uma retórica bem elaborada e uma competente compreensão das leis, não sendo suficiente tão somente a verdade real (BREVIDELLI, 2002).

E neste ponto se pode remeter às considerações de Cappelletti e Garth (1988, p. 32), que afirmam que "na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa".

De qualquer modo, constitui uma prerrogativa do empregado a opção de ajuizar suas reclamações sem a necessidade de constituir advogado, mas ficam registrados os

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, a Súmula nº 425 do Tribunal Superior do Trabalho: "*JUS POSTULANDI NA JUSTIÇA DO TRABALHO. ALCANCE. O jus postulandi das partes, estabelecido no art. 791 da CLT, limita-se às Varas do Trabalho e aos Tribunais Regionais do Trabalho, não alcançando a ação rescisória, a ação cautelar, o mandado de segurança e os recursos de competência do Tribunal Superior do Trabalho*".

questionamentos de ofensas a princípios e o real acesso à justiça, além do que já se concluiu no item passado. Dito isso, segue-se para outras medidas que podem ser encaradas como tentativa de garantia do acesso à justiça.

### 1.1.3. Arbitragem, mediação e conciliação

Arbitragem, mediação e conciliação consistem em métodos alternativos de solução de conflitos. Quando surge um conflito, as pessoas envolvidas poderão resolvê-lo por meio de cinco opções. A primeira delas é a jurisdição estatal, por meio de um processo judicial que será julgado pelo Judiciário. Há ainda a opção da autotutela com uso de força, isto é, “fazer justiça com as próprias mãos”, o que, em regra, configura crime, salvo situações legalmente excepcionadas, como, por exemplo, legítima defesa. E as outras opções são: arbitragem, mediação e conciliação.

A arbitragem baseia-se na outorga, pelas partes litigantes, a tarefa de pacificar um litígio, a uma pessoa ou um grupo de pessoas de sua confiança. Os árbitros são escolhidos pelas partes para proferirem decisões, que terão o mesmo conteúdo e a mesma força das sentenças judiciais (BRASIL, 1996, 2015b).

A mediação, por sua vez, consiste em um método pelo qual um terceiro imparcial ajuda as partes a encontrar uma solução aceitável para ambas, sendo que o mediador não julga e nem compõe o litígio, tão somente estimula as partes a chegarem a um acordo. Tal medida pode ser judicial (durante o processo), ou extrajudicial (independentemente de processo judicial) (BRASIL, 1996, 2015b).

Já a conciliação ocorre quando um terceiro, denominado de conciliador, atua como intermediário entre as partes tentando facilitar o diálogo, a fim de que os litigantes cheguem a um acordo, diferenciando-se da mediação na técnica que é empregada (BRASIL, 2015b).

O conciliador tem uma participação mais ativa no processo de negociação, podendo sugerir soluções para o litígio. Ao passo que o mediador auxilia as partes a compreender as questões e os interesses em conflito, sendo que as próprias partes é que irão identificar, por si próprias, as soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

Esses tipos de resolução de conflitos estão sendo cada vez mais valorizados e estimulados com o objetivo de, ao tempo em que desafogam o Judiciário, também garantem o acesso à justiça. Tanto que os órgãos e entidades da Administração Pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, conforme a área de atuação (BRASIL, 2015b).

Ademais, admite-se a mediação pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à distância, desde que as partes estejam de acordo (BRASIL, 2015b).

Não obstante, a proposta de facilitação de acesso à justiça, polêmicas são levantadas acerca destes métodos. Principalmente, no sentido de que o poder de dizer o direito pertence ao Estado, logo, a via da jurisdição estatal deveria ser a única para se acessar a justiça. Assim, segundo esse raciocínio, métodos alternativos de resolução de conflitos significariam infringir o monopólio estatal da jurisdição (CAVALCANTI, 2010).

De outro lado, sustenta-se que, embora não oriundo do Poder Judiciário, a decisão final dos árbitros produzirá os mesmos efeitos da sentença estatal. Assim, não seria negativo à luta pelo acesso à justiça as críticas por parte de processualistas ortodoxos que não conseguem ver a atividade processual fora do âmbito da tutela estatal estrita (CAVALCANTI, 2010).

Insta, ainda, comentar que o novo Código de Processo Civil, que é o único código do ordenamento jurídico brasileiro integralmente produzido em regime democrático, traz dentre as normas fundamentais o princípio da promoção pelo Estado da solução por auto composição (BRASIL, 2015c).

Por meio deste se determina que os magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público estimulem a conciliação, mediação ou métodos outros de solução consensual. O novo código dedica todo um capítulo para a regulamentação de mecanismos consensuais de solução de conflitos, inclusive, vale dizer, dispensando o pagamento de custas processuais nestes casos.

Interessante também comentar a respeito da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Pode-se concluir que tal Resolução foi consagrada pelo novo Código de Processo Civil, e passa a gozar agora de respaldo legal, na medida em que estimula os métodos de solução consensual (BRASIL, 2010).

A referida resolução propôs a organização em âmbito nacional, não somente dos serviços prestados nos processos judiciais, mas, em especial, de outros mecanismos de solução de conflitos, independentemente de as partes estarem ou não acompanhadas de advogados.

Exemplos de tais mecanismos seriam exatamente a mediação e a conciliação. Nesse sentido, a Resolução determinou, ainda, a criação dos chamados *Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. A estes núcleos cabe a instalação de *Centros Judiciários e Solução de Conflitos e Cidadania* que, vinculados aos Núcleos, concentram a realização das sessões de conciliação e mediação (BRASIL, 2010).

Basicamente, atendendo às disposições da Resolução do CNJ, os Centros contam com um juiz coordenador, ao qual caberá a sua administração, bem como a supervisão dos serviços prestados. Compete ainda a este a homologação, por sentença, das transações ou acordos extrajudiciais realizados, para fins de constituição de título executivo judicial.

Certo é que a criação e implementação dos referidos métodos alternativos de resolução de conflitos contribuem sobremaneira para atenuar a situação de sobrecarga do Judiciário brasileiro, evitando anos a fio de desgastantes processos judiciais. E ainda não implicaria na já mencionada situação exemplificada por Cappelletti e Garth (1988) de que a preocupação com custas e com delongas processuais acabassem por compelir os mais carentes a aceitar valores ínfimos, em sede de acordo.

Por fim, cabe ainda identificar que estes métodos alternativos de resolução de conflitos podem ser alocados na *terceira onda de acesso à justiça* classificada por estes autores. Isto porque transcende os meios tradicionais, incluindo a seara extrajudicial, sendo mais incisiva no ataque às barreiras deste acesso (CAPPELLETTI E GARTH, 1988).

E, após a apresentação destes instrumentos de promoção do acesso à justiça, restam os seguintes questionamentos: além desses mecanismos, há alguma política pública específica para a promoção deste acesso aos mais carentes? De que formas o Estado pode agir quanto a essa questão? Há alguma política nesse sentido no Brasil?

São exatamente estas indagações que guiam o próximo item do presente capítulo.

### 1.3. O ACESSO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS NA AGENDA BRASILEIRA

Antes de perquirir este tema em nível de Brasil, insta conhecer modelos já adotados por outros Estados-nações, na época em que o problema do acesso à justiça aos vulneráveis começou a ser levado em consideração.

Para tanto, se elege como fonte a pesquisa denominada *Projeto Florença*, desenvolvida por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), que elenca os sistemas desenvolvidos desta época pelos diferentes lugares do mundo para lidar com essa questão. Além de comentários específicos no caso da Inglaterra, a partir da obra de T. H. Marshall (1967).

Necessário ressaltar, desde logo, que as menções a países feitas no primeiro tópico desta seção podem não corresponder ao modelo de acesso à justiça que estes adotam nos dias atuais. No entanto, isto não implica nos resultados desta pesquisa, posto que o objetivo com a menção ao Projeto Florença é que este sirva de base para responder ao questionamento sobre

as formas específicas que os Estados utilizam para lidar com o problema da falta de acesso à justiça.

Tendo isso como diretriz, passa-se a investigar, por meio de breve retrospecto histórico, a consideração do tema como um problema político no Brasil, e se foi adotada alguma política pública específica neste sentido. Isto a fim de que se possam encontrar meios de se identificar se tem sido adotado algum dos modelos citados por Cappelletti e Garth (1988) no Brasil.

### 1.3.1. Modelos de políticas públicas de assistência jurídica aos vulneráveis

A preocupação para com o acesso à justiça aos setores menos abastados viabilizou no mundo moderno o desenvolvimento de, basicamente, três modelos de políticas neste sentido: sistema *judicare*, advogados remunerados pelos cofres públicos e os modelos combinados (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O sistema *judicare* estabelece a assistência judiciária como um direito para todas as pessoas, que se enquadrem nos termos da lei, sendo os advogados pagos pelo Estado, embora integrem o setor privado. A finalidade deste sistema é ofertar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar pelos serviços de um advogado.

Este sistema apresenta características diversas a depender do país que o adota. Na Inglaterra, por exemplo, os litigantes é quem escolhem o advogado, em meio a uma lista extensa, pois a remuneração é considerável e, assim, atrai muitos profissionais. Dessa forma, representa uma “possibilidade de combinar em um sistema os dois princípios da justiça social e do preço de mercado” (MARSHALL, 1967, p. 89), embora “tenha sido muito criticado porque suas exigências são muito restritivas” sobre quem pode ser beneficiário (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 36).

Já o sistema *judicare* francês fora idealizado não só para alcançar os pobres, mas também algumas pessoas acima do nível de pobreza. Ademais, havia a possibilidade de o pedido de assistência judiciária ser deferido, independentemente, dos rendimentos do litigante (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O segundo modelo, de advogados remunerados pelos cofres públicos, distingue-se do *judicare* por seu caráter mais ativista em relação aos interesses dos pobres, enquanto classe. Isto porque os advogados remunerados pelo Estado deste sistema se organizavam em “escritórios de vizinhança” e, além de patrocinar as causas judiciárias dos pobres, ainda conscientizavam estes sobre seus direitos, como também lutavam pela ampliação destes (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Desse modo, este sistema revela-se mais amplo e efetivo no enfrentamento das barreiras do acesso à justiça aos vulneráveis em relação ao sistema *judicare*, porque sua atuação não se restringia aos tribunais, mas também atuando fora deles.

Ademais, por essas características, este segundo modelo pode apoiar os interesses difusos ou de classe das pessoas pobres, transcendendo, assim, a cobertura individual do *judicare*.

Todavia, um dos principais problemas deste modelo é a dependência de apoio governamental, sendo que, muitas vezes, a atuação dos advogados que integram este modelo é contra o próprio governo.

Por este motivo, os advogados remunerados pelos cofres públicos dos Estados Unidos estavam sobre constantes ataques políticos. Tal realidade só foi minimamente apaziguada após alteração legislativa, que aumentou a margem de autonomia da atuação profissional destes advogados (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Um entrave deste modelo, que não acomete o *judicare*, é o fato de que o Estado não tem condições de “manter advogados em número suficiente para dar atendimento individual de primeira categoria a todos os pobres com problemas jurídicos”, tampouco “estender a assistência judiciária à classe média” tal como o sistema *judicare* (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 43).

Assim, considerando as vantagens e limitações destes dois sistemas, surge o terceiro modelo, que resulta da mescla entre os dois primeiros, de forma que os visualiza como complementares.

Os modelos combinados deixam a critério das pessoas ou grupo de pessoas, usuários do serviço, a escolha entre o atendimento por advogados servidores públicos ou particulares. E em alguns países como, por exemplo, Austrália, Holanda e Grã-Bretanha, que já adotavam o sistema *judicare*, foram promovidas reformas para o modelo misto, aderindo também ao segundo modelo como forma suplementar (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Logo, foram basicamente estas as formas desenvolvidas pelos Estados no trato da questão do acesso à justiça aos vulneráveis. Dito isso, convém a partir de agora perquirir como o Estado brasileiro tem lidado com este problema.

### 1.3.2. O acesso à justiça aos vulneráveis como um “problema político” no Brasil

Kingdon (2010) assevera que uma demanda entra na agenda governamental quando desperta o interesse dos atores políticos, que se encontram no poder, sendo, então, reconhecido como um problema político.

Neste esteio, Secchi (2013; 2016) explica que uma questão deixa de ser um problema privado e passa a ser um problema público, quando consegue sensibilizar muitas pessoas e ganhar a atenção dos atores políticos, meios de comunicação e a sociedade, pois que passa a afetar uma quantidade ou qualidade notável de pessoas.

Linhas passadas trataram da relevância da promoção do acesso à justiça, sobretudo no Brasil, que possui formação cidadã deficitária e é marcado por profundas desigualdades socioeconômicas. E estas constatações direcionaram para a conclusão de que os mais carentes economicamente (e estes existem em grande número no país) são os que mais necessitam de mecanismos que viabilizem este acesso, isso em nome dos pressupostos democráticos ora vigentes e da própria coesão e paz social.

Assim, necessário retrospecto histórico para identificar a presença e tratamento dispensado a essa questão no Brasil, uma vez que é relevante resgatar quando essa questão entrou na agenda brasileira e de que forma foi tratada por parte das instituições políticas brasileiras.

Esta abordagem institucional histórica se justifica porque questões sociais, tais como a discutida neste estudo estão, diretamente, relacionadas com o problema de ação coletiva, pois a superação ou tentativa de se otimizar problemas públicos, por vezes, esbarra na persistente sobreposição de seus próprios interesses em detrimento do interesse social.

Como explicam Ferejohn e Pasquino (2001), o interesse dos agentes sociais está na maximização de riqueza, de votos ou de outras dimensões mensuráveis em termos de quantidade e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais. Assim, os indivíduos são concebidos como calculadores de custos e benefícios, agindo sempre de modo a visar maximização destes últimos.

Todavia, neste contexto, felizmente, o Estado é identificado como mecanismo que pode impedir os resultados não avaliados como ótimos resultantes da competição individual, tendo suas instituições o papel de conciliar a racionalidade individual e social. Assim, se perseguiria uma otimização do problema da ação coletiva, com os agentes envolvidos visando maximização de utilidades, mas sem causar prejuízos aos demais (CARVALHO, 2008).

Nesse aspecto, a necessidade de fundamentação deste tópico em uma literatura de cunho institucional, pois o papel das instituições é prescrever como os atores devem agir frente aos problemas públicos, estabelecendo ainda sanções sociais para os casos de descumprimento destas diretrizes (CARVALHO, 2008; HALL; TAYLOR, 2003).

Logo, interessante resgatar a consideração da questão do acesso à justiça na agenda política neste país. Isso irá conduzir ao objetivo de descobrir como o Estado brasileiro lida com esse problema e se aqui há uma política pública específica neste sentido.

A formação da chamada *agenda-setting* é o primeiro estágio de uma política pública, e consiste na inclusão de determinada demanda na lista de prioridades do poder público, que induz e justifica uma intervenção pública (SARAVIA, 2006; SECCHI, 2013; 2016).

Os atores políticos buscam elevar seus problemas e soluções nas agendas e podem promover a sensibilização social sobre um problema (*problem advocacy*) ou promover uma alternativa ao problema com uma política pública (*policy advocacy*) (SECCHI, 2016).

Compulsando-se a evolução constitucional do Estado brasileiro e contextualizando-a, histórica e socialmente, é possível detectar que há muito se considera a necessidade de se promover o acesso à justiça de forma gratuita.

A Constituição de 1934 já previa a necessidade de criação de um órgão especial com função de prestar *assistência judiciária* (BRASIL, 1934). Portanto, constitucionalmente, começa neste período a consideração do acesso à justiça como um *problem advocacy*, levado à discussão em nível nacional.

E cabe lembrar que, após a crise de 1929, com o fim da Primeira República, enfraquecimento dos acordos oligárquicos e fortalecimento militar, o Brasil experimentou, entre os anos 1930 e 1945, a grande era dos direitos sociais. “Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e precária vigência dos direitos civis” (CARVALHO, 2007, p. 110)

A Constituição de 1937, por sua vez, foi omissa a respeito da assistência jurídica. O que não representou, necessariamente, um impedimento de trato da questão, apenas não sendo considerada como um direito social na alçada constitucional, não proibindo União e Estado de editarem leis a esse respeito (BRASIL, 1937; LIMA, 2015).

Vale rememorar o cenário brasileiro da época, entre 1937 e 1945, que enfrentava um regime ditatorial civil, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto e a censura controlava a imprensa (CARVALHO, 2007).

Já o período entre os anos de 1945 e 1964 foi marcado pela era dos direitos políticos e, neste ínterim, em 1950, foi editada a Lei nº 1.060, que estabelece normas para a gratuidade de custas e de taxas aos vulneráveis. Frise-se que esta legislação ainda hoje subsiste, como norma geral sobre a justiça gratuita, tendo sido recepcionada pela então vigente Constituição, mas sofrido significativas mudanças pelo novo regramento processual civil de 2015 (BRASIL, 1950; 2015c).

Assim, legalmente, percebe-se que o tema da justiça gratuita já estava na agenda brasileira, antes mesmo de alcançar o nível constitucional.

Após a experiência de breve democracia, a ditadura retorna entre 1964 e 1974. Mas vivencia-se novamente os direitos sociais, em pleno governo militar, ao tempo em que os direitos políticos e civis eram cerceados (CARVALHO, 2007).

Carvalho (2007), avaliando os governos militares sob o ponto de vista da cidadania, releva a manutenção do direito do voto, mas lamenta o esvaziamento de seu sentido e expansão dos direitos sociais em um momento de restrição de outros direitos civis e políticos.

A Constituição de 1967 foi um tanto quanto tímida, limitando-se a, em poucas palavras, a prever a garantia de assistência judiciária, deixando sua regulamentação a cargo do legislador ordinário (BRASIL, 1967). Quanto ao Código de Processo Civil de 1973, este ainda chegou a tratar da gratuidade da justiça, mas não disciplinou o serviço de assistência judiciária, deixando isso a cargo da já existente e anteriormente mencionada Lei nº 1.060/50 (BRASIL, 1950; 1973).

Finalmente, a partir de 1985, o Brasil vivenciou uma retomada da supremacia civil e, em 1988, após uma Constituinte que trabalhou por mais de um ano, finalizou-se a redação da Constituição mais liberal e democrática que o Brasil registrou e que ficou conhecida como Constituição Cidadã (CARVALHO, 2007).

No atual cenário brasileiro redemocratizado, após alternância entre vários ciclos autoritários e democráticos, vigem princípios ligados à promoção da cidadania. Diante disso, como se frisou no início deste capítulo, faz-se necessária a criação de instrumentos que garantam sua concretização, sobretudo em relação aos setores mais vulneráveis, ou que ao menos demonstrem uma preocupação nesse sentido.

Enquanto nas primeiras Constituições os principais objetivos eram a limitação do poder dos monarcas, a afirmação do império da Lei e a proteção das liberdades individuais, as mais recentes guiam-se por valores democráticos, enfatizando os direitos sociais. A meta não é apenas limitar o poder absoluto e assegurar direitos, mas ser um instrumento para a realização da justiça social e para a promoção de direitos, incorporando valores da igualdade social, econômica e cultural (SADEK, 2004, p. 79).

Vale rememorar, ainda, as circunstâncias em que o ambiente judicial estava inserido em meados dos anos 1980.

Como reflexo do princípio do intervencionismo econômico e promoção do bem-estar social vivia-se a era de direitos sociais e econômicos, como: educação, saúde, trabalho, segurança social e outros, com serviços públicos cada vez mais abrangentes. E o Judiciário passa a ser acionado para dar efetividade na prática a esta novel legislação (ARANTES, 2007).

Atenta a isso e à premência de uma política pública específica ao problema e ao não acesso à justiça pelos setores mais vulneráveis, os Constituintes de 1988 não só determinaram o desenvolvimento de uma política para a promoção do acesso a justiça aos vulneráveis, como institucionalizaram uma burocracia específica para sua execução: a Defensoria Pública (DP). Esta instituição pode atuar tanto no âmbito judicial, quanto extrajudicial, e ainda na seara de interesses coletivos.

Esta instituição pode, assim, ser alocadas em todas as três ondas de acesso à justiça de que falam Cappelletti e Garth (1988), pois tem a função de assistir, juridicamente, as pessoas que não possuem condições de arcar com os serviços advocatícios (primeira onda), podendo funcionar como representante jurídico para interesses difusos (segunda onda), e inclui em suas funções a atuação no âmbito extrajudicial (terceira onda).

Insta ressaltar que também o Ministério Público pode vir a prestar assistência judiciária gratuita sempre que ingressa com ação judicial representando ou substituindo processualmente determinada pessoa. Entretanto, essas são hipóteses excepcionais e, em alguns casos, só subsistem em decorrência da falta de estruturação da Defensoria Pública. No entanto, de fato, é esta última a instituição que dispõe de um corpo especializado de agentes, com estrutura própria, remunerados pelo Estado e dedicados, exclusivamente, a prestar assistência jurídica aos vulneráveis (LIMA, 2015).

Do breve retrospecto histórico pôde-se constatar que a preocupação para com as questões de gratuidade e acesso à justiça há muito estavam presentes nas discussões políticas. E, na dinâmica das políticas públicas, é mesmo relevante o processo de amadurecimento das propostas ou temas, pois estas são as oportunidades de serem expostas e discutidas.

É o que Kingdon (2010) chama de *policy windows* ou *janelas de oportunidade* que passam rapidamente e podem se perder, caso as propostas ainda não estejam gestadas o suficiente, antes que a janela se abra. Logo, é muito importante que a proposta esteja pronta para ser apresentada no momento certo.

E, embora o mérito da institucionalização em nível constitucional da política em estudo seja dado à Constituição Cidadã, as anteriores à de 1988, bem como leis infraconstitucionais, já traziam a previsão de que essas eram questões que mereciam intervenção estatal.

Com o tempo, houve distinção dessas questões na forma de duas políticas que, não obstante ambas revelarem a preocupação com o acesso à justiça, não se confundem. Uma é mais geral (política de gratuidade da justiça), aplicável em geral a qualquer pessoa com insuficiência de recursos, que justifique a liberação de despesas judiciais, tais como: custas

judiciais. Outra é mais específica, (política de acesso gratuito à justiça), garantida aos que se adequam ao limite de renda para serem beneficiários dos serviços da Defensoria Pública (BRASIL, 1988).

Na literatura de políticas públicas esta situação é explicada por Kingdon (2010) com a consideração da possibilidade de existência de “agendas dentro de agendas”, que podem variar de agendas extremamente gerais até agendas altamente especializadas.

A segunda política, de acesso gratuito à justiça, então objeto deste estudo, só veio a ser efetivamente tornada uma política pública nacional pela Constituição de 1988, ocasião em que se determinou uma instituição específica para prestar os serviços de assistência jurídica gratuita.

Entretanto, ressalte-se que, malgrado a Defensoria Pública tal qual existe hoje não tenha sido prevista antes disso, não havia vedação a que os Estados instituíssem órgão específico para prestar a assistência judiciária gratuita ou que a atribuísse a um órgão já existente.

Por isso, pode-se dizer que há muito esta questão do acesso à justiça aos vulneráveis existia no Brasil na forma de um *problem advocacy*. No entanto, também há muito esta questão já se caracterizava como *policy advocacy* em alguns Estados, posto já estar instituída ou ser promovida por outros órgãos mesmo antes de sua institucionalização em nível constitucional (SECCHI, 2016).

Isso porque houve casos em que Estados imputaram a Procuradorias dos Estados em convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) funções hoje típicas da Defensoria Pública, como é o caso do Estado de São Paulo (SOARES DOS REIS; ZVEIBIL; JUNQUEIRA, 2013).

Já o Estado do Rio de Janeiro, desde 1897 já possuía um Serviço de Assistência Judiciária do Distrito Federal (que, à época, era o Rio de Janeiro). E, ainda, na década de 1950 já contava com uma instituição especificamente voltada para prestar assistência jurídica gratuita, inclusive já designada à época como *Defensoria Pública* (SOARES DOS REIS; ZVEIBIL; JUNQUEIRA, 2013; LIMA, 2015).

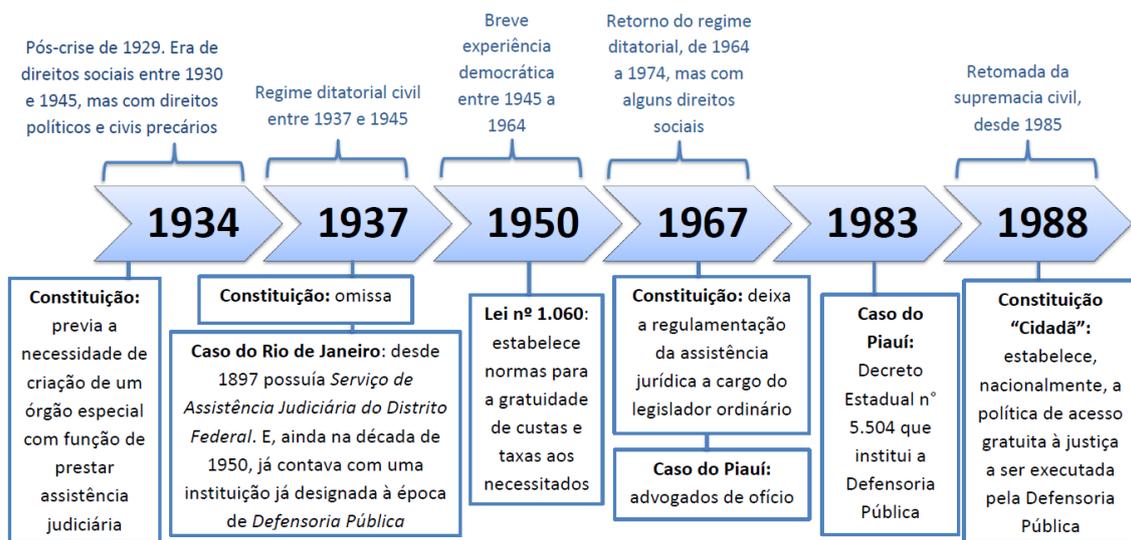
Interessante o caso do Estado do Piauí, que evoluiu de promoção da assistência judiciária por parte de órgão estatal preexistente, ao tempo em que criou e, posteriormente, institucionalizou um órgão destinado exclusivamente a executá-la, também sendo este denominando de *Defensoria Pública*, antes do advento da Constituição de 1988.

Neste Estado, durante a breve experiência democrática entre 1945 a 1964, foi instituída uma Assistência Judiciária estadual por meio dos chamados *advogados de ofício*, que eram

cargos isolados, por meio de concurso público, seguindo a forma e condições exigidas para ingresso na carreira do Ministério Público. E, antecipando-se à Constituição Cidadã, o Decreto Estadual nº 5.504 de 1983, instituiu a Defensoria Pública como órgão destinado a promover a assistência judiciária gratuita (PIAUÍ, 1947; 1983).

Feito esse breve retrospecto histórico, que pode ser resumido no quadro sinóptico abaixo, já se têm alguns indícios que podem conduzir à resposta ao questionamento sobre qual o modelo de política pública de acesso gratuito à justiça o Brasil adota. Entretanto, faltam elementos para mais bem identificar e conhecer a discussão no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que pode contribuir para a elucidação da questão.

Figura 1 – Retrospecto histórico do acesso à justiça aos vulneráveis como problema político no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

### 1.3.3. Modelo de política pública brasileira de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis adotada no Brasil

Integrar os elementos colhidos neste estudo na principal abordagem que trata da formação de agenda em democracias ocidentais, qual seja, o modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (2010), pode conduzir à resposta ao problema de pesquisa deste estudo dissertativo.

Isso porque este autor concebe uma rica definição de políticas públicas, que consiste em um conjunto de processos: o estabelecimento de uma agenda; especificação de alternativas

que orientam as escolhas; uma escolha final entre essas alternativas específicas e, finalmente, a implementação desta decisão. Todavia, destaque-se que o processo pode ocorrer não necessariamente nesta ordem, pois as soluções podem ser elaboradas para situações que ainda não são um problema (KINGDON, 2010).

Até o presente momento, já se percorreu o processo de formação da agenda brasileira no que se refere à preocupação para com o acesso à justiça aos vulneráveis, e já se sabe que foi estabelecida uma política em nível nacional para este problema na Constituição Federal de 1988. Assim, a questão que antes era solucionada em alguns Estados, por meio de cumulação de funções por outros órgãos, ou mesmo um específico para este fim, passa a ter regramento nacional.

Todavia, neste ínterim, insta identificar as alternativas que foram levadas em consideração na escolha pela política ora vigente. Daí a relevância de se analisar a discussão do tema na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, ocasião em que se decidiu pela política ora vigente.

Compulsando-se os Anais desta Assembleia, em busca de menções à Defensoria Pública e assistência judiciária gratuita, vê-se como foi decidida a situação anteriormente mencionada de que eram as Procuradorias dos Estados, que se incumbiam da assistência jurídica gratuita em alguns Estados da federação nos seguintes termos:

O SR. CONSTITUINTE CARLOS CARDINAL: – Estava dizendo que a Defensoria Pública, hoje, se torna assunto de extrema importância, não apenas para as populações necessitadas. Aqui, já foi argüida a questão de dar, por exemplo, às procuradorias a incumbência da assistência judiciária. Mas quando um cidadão precisa reclamar contra o Estado, digamos, vai requerer exatamente aos Procuradores do Estado a sua defesa. Então, está na hora de fazer esta correção, de se restabelecer o prestígio da nossa Justiça e levá-la de forma organizada, através de uma carreira, às populações carentes. (BRASIL, 1994a, p. 77)

A problemática considerada em relação às Procuradorias do Estado funda-se no fato de estas serem órgãos responsáveis pela representação judicial e consultoria jurídica do Estado. E a cumulação desta função com a prestação de assistência jurídica gratuita poderia ser incompatível, uma vez que, muitas vezes, as populações carentes pleiteiam exatamente contra o Estado.

O SR. CONSTITUINTE MICHEL TEMER: – Sr. Presidente, essa emenda trata exatamente do problema da assistência judiciária. Foi elevada a nível institucional, constitucional, a Defensoria Pública, para ser criada e instalada nos Estados com o objetivo de prestar assistência judiciária aos vulneráveis. Ocorre, entretanto, Sr. Presidente – e fui daqueles que, ao lado do nobre Constituinte Sílvio Abreu, pugnou pela instituição das Defensorias Públicas – que, em São Paulo e em vários Estados da Federação, esse serviço ainda é realizado pelas Procuradorias do Estado. Pessoalmente, em São Paulo e em outros Estados, envidaremos todos os esforços para

que as Defensorias Públicas sejam imediatamente instaladas. Mas, enquanto isso não ocorre – e esse é o teor da emenda – estamos solicitando que esta função de prestar assistência judiciária aos vulneráveis possa ser atribuída, enquanto não instaladas as Defensorias Públicas, às Procuradorias do Estado. (BRASIL, 1994a, p. 167)

Vencida a discussão anterior de cumulação, na proposta acima se tem uma sugestão de medida de transição. Assim, escolhida especificamente a Defensoria Pública para a prestação de assistência jurídica gratuita, propõe-se que as Procuradorias assumam esta função até que as Defensorias estejam plenamente instaladas. Esta sugestão, entretanto, não exclui o que foi discutido anteriormente sobre incompatibilidade de funções, não tendo sido acolhida.

Em outro ponto, este mesmo constituinte expõe os fundamentos da proposta:

O SR. CONSTITUINTE MICHEL TEMER: – [...] Nos Estados, há um grande litígio entre Ministério Público, Defensores Públicos e Procuradores Públicos. No meu Estado, São Paulo, os Procuradores Públicos é que exercitam a atividade da assistência judiciária e dela não querem abrir mão, até porque tomam essa função como de grande relevância no Poder Executivo estadual. Estou, num ponto, de acordo com o Constituinte Sílvio Abreu, no sentido de que podemos ampliar talvez, a sua área de atuação, para tratar, então, sim, daquilo que é o centro da preocupação de S. Ex.<sup>a</sup>, ou seja, do problema da assistência judiciária, que está intimamente conectado com a idéia (sic) do Poder Judiciário e dos direitos individuais, mas – data vênica do colega Sílvio Abreu – com esse acréscimo da Defensoria Pública. (BRASIL, 1994a, p. 8)

Outra preocupação prenunciada acerca da opção constituinte pela Defensoria Pública foi levantada na discussão da Constituinte no sentido de que o Estado não teria capacidade para levar a todos os necessitados de assistência jurídica gratuita estes serviços. E isso com base em casos concretos, já existentes à época, senão, veja-se:

O SR. CONSTITUINTE JAIRO CARNEIRO: – [...]A Defensoria Pública, no modelo atual, entendo eu, com todo o respeito, não vai operar o desejo da nacionalidade brasileira. E essa é uma idéia completamente formada, mas me aproximo bastante das posições do ilustre Constituinte Michel Temer. Acredito que devemos ter defensores do cidadão pobre em todos os municípios brasileiros. Mas com a estrutura atual ou expandindo a estrutura e o modelo atual não vamos conseguir isso. No meu Estado não temos vinte defensores públicos e são trezentos e sessenta e sete municípios. Mas há advogados praticamente em todos os municípios do Estado. E poderíamos ter, seja através de mandato eletivo, seja através de indicação do Poder Judiciário ou da Ordem dos Advogados, a designação de um profissional para defender o pobre que precisa de justiça e de defesa. [...] Acredito que dentro de algumas idéias desenvolvidas a assistência jurídica ou judiciária ao pobre poderá ou poderia ser prestada pelo profissional habilitado, seja por designação do Poder Judiciário ou da Ordem dos Advogados ou por eleição com mandato certo, podendo haver recondução, ou renovação com fixação com base em parâmetros e limites de uma remuneração que pode ter o caráter de jeton (sic) pela presença ou pela participação em atos, em tribunais judiciais ou extrajudiciais, mas isso seria matéria de lei ordinária. (BRASIL, 1994a, p. 75)

Assim, outra proposta em alternativa à incompatibilidade entre as funções de Procurador do Estado e Defensor Público foi sugerida: que a assistência jurídica gratuita fosse

prestada por advogados particulares. E esta proposta foi combatida por uma defensora pública, que representou os interesses da classe, basicamente, nos seguintes termos:

A SR<sup>a</sup> SUELY PLETEZ NEDER: – Não creio ser absolutamente inviável a institucionalização da assistência judiciária. E não creio porque Estados pobres da Federação já mostraram que têm capacidade de resolver o problema dessa forma. [...] Não creio também que a obrigação do Estado possa ser transferida para a sociedade civil e o Estado se exima de cumpri-la. [...] Essa é a assistência judiciária primária e originária, aquela que incumbe ao Estado, mas existe a assistência judiciária supletiva, aquela que é prestada pelo profissional liberal que não se obriga a prestá-la, mas que a presta, reconhecendo a função social do advogado; entretanto, sem dúvida alguma, de maneira diferente daquela que se faz institucionalizadamente através do serviço público. [...] O ilustre Constituinte Plínio Barbosa Martins formula uma pergunta que resolve muito claramente a questão, o livro de Humberto Penha de Moraes cita exatamente: "... consta ademais das conclusões do 2º Encontro de Advogados do Estado de São Paulo – 16ª Comissão de Assistência Judiciária – realizado em setembro de 1984. Unidade federativa onde a prestação de assistência judiciária, à falta de estrutura institucional compatibilizada com as reais necessidades da população empobrecida, atingiu a níveis críticos, o seguinte: devemos colaborar com a distribuição da Justiça aos carentes, não aceitando as nomeações de defesas dativas para que o Estado assuma, de uma vez por todas, a sua responsabilidade e sua obrigação..." (BRASIL, 1994a, p. 76-77)

Desse modo, ao serem lidas estas colocações, se percebe um reclame pela formulação de uma política específica para o problema da falta de acesso à justiça, como também se narra o cenário da época no Estado de São Paulo, qual seja a nomeação de *defensores dativos* para a prestação da assistência jurídica gratuita, isto é, convocação de advogados particulares para atuar na causa de pessoas carentes, sendo estes remunerados pelo Estado posteriormente.

Logo, remete-se ao que foi apontado no item 1.3.1 deste estudo, acerca dos modelos classificados por Cappelletti e Garth (1988). Percebe-se que vigorava situação semelhante ao do sistema *judicare* antes da Constituinte de 1988, em eleger uma instituição específica para executar a política pública de acesso gratuito à justiça no Brasil, e que seus servidores públicos fossem remunerados pelo Estado.

Logo, de tudo que foi exposto até o momento, seria possível concluir que o modelo adotado no Brasil, consoante a classificação de Cappelletti e Garth (1988), mencionada no item 1.3.1 deste estudo, é o de *advogados remunerados pelos cofres públicos*.

Todavia, esta seria uma conclusão prematura, pois até então só foram analisados os dois principais processos pré-decisórios: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas, bem como já se sabe a escolha final entre essas alternativas específicas.

E estas fases correspondem exatamente aos três fluxos, que compõem o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2010), que serve para se perceber quando uma questão se torna problema político, entra na agenda do governo e se transforma em política pública.

Entretanto, consoante a própria definição de política pública de Kingdon (2010), destacada no começo desta seção, ainda resta conhecer a implementação da decisão que fora

tomada, para saber exatamente como esta política se estrutura. Somente assim poderá se responder com segurança qual é o modelo adotado no Brasil, e se este corresponde a algum dos classificados por Cappelletti e Garth (1988).

Por isso, o próximo capítulo dedica-se a conhecer melhor a política brasileira de acesso gratuito à justiça, como também as funções e desenho institucional da Defensoria Pública, após a previsão constitucional.

#### 1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se aduziu, o direito ao acesso à justiça no Brasil demanda o desafio de enfrentamento de um cenário de marcada exclusão social. E isso, cumulado com o fato de que a cidadania no Brasil tem tido uma construção extremamente deficitária, deixa os “cidadãos” brasileiros pobres duplamente vulnerabilizados.

Por isso, como visto, a concretização do acesso à justiça, não raras vezes, revela-se como pressuposto para a realização dos demais direitos, além de ser instrumento de distribuição de justiça e de efetiva proteção de direitos. Logo, corolário dos pressupostos democráticos de igualdade e de justiça social.

Atento a isso, aos problemas que passaram a acometer o Judiciário em meados nos anos 1980 e, ainda, ao fato de que garantir o acesso à justiça representa a manutenção da coesão e da paz social por institucionalizar meios outros, que não a autotutela para a resolução de conflitos interpessoais, o Estado brasileiro desenvolveu vários mecanismos facilitadores de acesso à justiça para as pessoas mais carentes de recursos. Dessa forma, foram expostos alguns exemplos, como a possibilidade de demandar em Juizados Especiais sem advogado; *jus postulandi* na Justiça do Trabalho; arbitragem, conciliação e mediação.

Entretanto, considerando-se o alcance e limitações de cada um destes mecanismos subsistia a necessidade de uma política pública específica. Diante desta demanda, construiu-se uma discussão em torno das circunstâncias socioeconômicas do Brasil; necessidade de prestação desse tipo de assistência aos necessitados; a capacidade do Estado; os interesses de classe de procuradores, defensores e advogados; bem como as diversas experiências de alguns Estados que já dispunham, à época, dos seus próprios modelos de assistência judiciária gratuita aos carentes.

Viu-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988, designou-se uma instituição específica para executar a política pública de acesso gratuito à justiça no Brasil: a Defensoria Pública. E este é exatamente o objeto principal de estudo desta pesquisa, que será

mais detidamente explorado a partir do próximo capítulo, tendo servido de base introdutória esta breve passagem pela formulação da política.

## 2. POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS NO BRASIL

Como visto anteriormente, ainda não se têm elementos suficientes para se afirmar qual o modelo de Política Pública de acesso gratuito à justiça adotado no Brasil, pois só se fez o processo de inclusão na agenda e formulação da política. Assim, até então, não se sabe o que se sucedeu após a Constituição Federal de 1988, que é o grande marco para esta política em nível nacional.

Dessa forma, necessário perquirir se o modelo que havia sido implementado, tal qual a previsão constitucional, em investigar modificações sofridas ao longo do tempo e o que as motivou, bem como explorar os seus problemas de execução, que serão posteriormente explorados de forma empírica.

Somente por meio desse desenvolvimento institucional temporal é possível conhecer como é, de fato, a política pública de acesso gratuito à justiça brasileira. Logo, mantendo-se a diretriz do institucionalismo histórico até então adotada, se aposta em explicações institucionalistas, a partir da noção de *path dependence*, para a compreensão integrada do tema em estudo.

Portanto, este capítulo está organizado de modo a, primeiramente, salientar alguns aspectos gerais sobre políticas públicas para, em seguida, conhecer as características da política em estudo.

Por fim, se delineará o desenho institucional da burocracia responsável por sua execução, que será construído, cronologicamente, a partir de análise legislativa. Neste processo, se apresentam ainda dados constantes das avaliações desta política que possibilitam conhecer a atual realidade, alcance e limitações da política.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS

Inaugurando esta tentativa de sistematizar e tornar o mais inteligível possível o complexo estudo das políticas públicas, esta seção parte da classificação da política em estudo na clássica tipologia idealizada por Theodore Lowi (1972).

Isso porque, ainda nos anos 1960, Lowi atentou de maneira precursora para os efeitos dos formatos institucionais diferenciados responsáveis pelas políticas, e defendeu a existência

de quatro tipos de políticas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas (LOWI, 1972).

Formulando uma espécie de tabela gráfica, o autor nela dispôs sua classificação, levando em consideração, por exemplo, níveis de centralização decisória; probabilidade de coerção; troca de favores e barganha entre grupo de interesses (LOWI, 1972).

Sinteticamente, as políticas *regulatórias* caracterizam-se pelos meios através dos quais o Estado se vale para estabelecer regras para o seu funcionamento (LOWI, 1972). Os efeitos referentes aos custos e benefícios destas políticas não são determináveis de antemão, dependem da configuração concreta das políticas (FREY, 2000).

Em outras palavras, se são ditados padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Esse tipo de política desenvolve-se, predominantemente, dentro de uma dinâmica estatal pluralista, tendo em vista que a capacidade de aprovação ou não é proporcional à relação entre os grupos de interesse (SECCHI, 2013).

Lowi (1972) considera este tipo de política como de caráter descentralizado, desagregado e baseado em interesse focalizado, apresentando probabilidade imediata de coibição, citando alguns exemplos como a concorrência desleal, a publicidade fraudulenta. Outros exemplos são regras para segurança alimentar, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, códigos de ética, proibição de fumar em locais fechados, dentre outros (SECCHI, 2013).

Já as políticas *distributivas* baseiam-se na lógica de concentração de benefícios para alguns grupos, sendo os custos difusos para toda a coletividade, ou contribuintes. Alguns exemplos são subsídios e gratuidade de taxas a alguns usuários de serviços públicos (SECCHI, 2013).

Em desenho de políticas deste tipo nota-se a dificuldade na delimitação do grupo beneficiário, pois nesta espécie, a tendência é que haja um padrão de negociação bastante pluralista, apresentando, ainda, por esse motivo, baixo potencial de conflitos. Ademais, não gera jogo de soma zero, mas sim positiva, ou seja, o ganho de um ator não significa perda de outro, havendo a possibilidade de todos ganharem ao mesmo tempo (MARQUES, 2013).

Quanto às *redistributivas*, caracterizam-se pela concessão de benefícios para determinada categoria de atores, à custa de outras categorias. Este tipo, em contrapartida, gera jogo de soma zero, na medida em que um grupo tem que perder ou não receber, em benefício de outro grupo. Dessa forma, acaba por ser uma política que provoca muitos conflitos, sendo alguns exemplos considerados nas quotas étnicas para ingresso nas universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária (SECCHI, 2013).

O objetivo das políticas redistributivas é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade (FREY, 2000).

O quarto e último tipo de política, segundo a classificação de Lowi, é a *constitutiva*. Esta está associada à criação e transformação das próprias regras do jogo político, definindo competências, jurisdições, regras da disputa política e elaboração de políticas públicas. Exemplos de políticas constitutivas são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, etc. (SECCHI, 2013).

Este último tipo de políticas objetiva determinar as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais de negociação das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000).

Considerando a metodologia didática adotada neste estudo, cabe nesse momento alocar a política ora estudada na tipologia de Lowi. Com isso, pretende-se melhor situar o leitor, além de simplificar estudos complexos, tais como: o que se propõe a analisar políticas públicas.

Dessa forma, considerando as características da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis exploradas no final da primeira parte deste estudo, bem como se alinhando com os argumentos defendidos em toda a primeira parte; nota-se uma identificação com o tipo *distributiva*.

Isso porque, rememorando, argumentou-se que há benefícios coletivos da existência de uma política, que oferte assistência jurídica às pessoas pobres, dado o caráter de pacificação social da função jurisdicional. Esta característica remete ao caráter de jogo de soma positiva, próprio de políticas distributivas.

Ademais, é ainda possível perceber que as alterações e ampliações funcionais sofridas ao longo do tempo pelas atribuições da instituição responsável pela implementação desta política, como se verá, tal condição tornou difícil identificar o grupo de beneficiários de seus serviços.

Neste item da dissertação que intenciona concentrar aspectos gerais acerca de políticas públicas, insta também destacar a diferenciação de ordem conceitual entre “política” e “política pública”, que será útil no desdobramento deste estudo.

A confusão entre esses termos pode ser atribuída exatamente à importação dos estudos sobre políticas públicas e ao fato de a língua portuguesa utilizar a mesma palavra para se referir a duas coisas distintas: *política* e *política pública*. Recorre-se à língua inglesa para estabelecer a diferença e evitar confusões (FREY, 2000).

Como explica Frey (2000), a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política: a *polity*, *politics* e *policy*. *Polity* é a expressão utilizada para denominar as instituições políticas, portanto refere-se à dimensão institucional, à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

Já *politics* é utilizada para os processos políticos, no quadro da dimensão processual, apresentando, frequentemente, caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (FREY, 2000). Exemplos seriam os embates no jogo político dos poderes entre si, a citar a não aprovação de propostas legislativas apresentadas pelo Executivo.

Ao passo que *policy* compõe a dimensão material e diz respeito aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000).

Assim, tem-se que o processo da política pública caracteriza-se pelas ações e negociações dos tomadores de decisões, das quais resulta o curso de ação, que irá direcionar a execução no corpo social, por meio de instituições responsáveis por sua execução.

Este estudo intenciona, exatamente, percorrer o processo da *policy* em estudo, investigando suas *politics* no âmbito da *polity*, isto é, conhecer os contornos da política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis, a partir da investigação do processo político, que a estruturou no seio das instituições políticas.

E a perspectiva teórica adotada nesta análise é a do institucionalismo histórico, que dispensa um tratamento de relevância às instituições políticas, em sentido amplo, e sua influência, cuja concepção de *instituições* está relacionada às organizações, regras ou convenções editadas pelas organizações formais e informais (HALL; TAYLOR, 2003).

No entanto, também são considerados fatores outros, a exemplo do desenvolvimento socioeconômico e a difusão das ideias. Portanto, concebem uma visão de mundo bastante complexa, sendo bastante útil na explicação da origem e mudança das instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

Tal qual a parte de formulação da política em estudo, que foram produzidas na primeira parte deste estudo, neste segundo momento, esta base teórica histórico-institucional será de maior serventia ainda, uma vez que agora se irá investigar a implementação, execução e avaliação desta política, tendo-se o conceito de *path dependence* como ferramenta analítica.

Esta noção de “dependência em relação à trajetória” é útil justamente para “entender a importância de sequências temporais e do desenvolvimento, no tempo, de eventos e processos sociais” (BERNARDI, 2012, p. 138).

E esta compreensão intuitiva de causalidade histórica, realizada por meio de um método cronológico de se contar uma história, parte do pressuposto de que, para se descobrir a lógica do mundo real é preciso entender os detalhes de como ele alcançou o ponto atual. (BERNARDI, 2012).

Dessa forma, revela-se um instrumento de análise bastante adequado ao problema que fundamenta esta pesquisa, na medida em que serve, em um primeiro momento para investigar se a implementação que se seguiu ocorreu nos moldes do modelo adotado, quando da Constituinte, além de explorar os problemas, que surgiram na execução desta política.

Frise-se ainda que, muito além dos recursos de análise temporais, esta ferramenta de dependência em relação à trajetória prega a noção, segundo a qual uma alternativa, uma vez eleita, constringe mudanças posteriores. Isto porque os custos de transição para alternativas, que foram descartadas, vão se acumulando com o passar do tempo, tornando cada vez menos provável o abandono da alternativa, que fora escolhida, ainda que esta venha a se revelar menos eficiente (PIERSON, 2000).

E quando na presença de *feedback* positivo, a probabilidade de novos passos na mesma trajetória tende a aumentar. Logo, também aqui os custos de transição para uma alternativa previamente descartada aumentam (PIERSON, 2000).

Desse modo, conciliar este estudo ao conceito de *path dependence* propicia uma análise, que transcende o mero perfazimento cronológico do caminho que a política tem trilhado, mas também possibilita investigar o *status* das alternativas descartadas discutidas na Constituinte, que foram analisadas no item 1.3.3 desta pesquisa.

Todo este intento analítico, que lança mão da ferramenta de dependência em relação à trajetória acaba por remeter à noção de ciclo de políticas públicas. Desde sua origem, na década de 1950, este ciclo atribui ao campo de análise de políticas uma perspectiva evolutiva do processo, pelo qual uma política pública passa por meio da identificação de uma sequência de etapas ou fases distintas (JANN; WEGRICH, 2007).

Entretanto, cabe ressaltar que inexistente uma racionalidade facilmente detectável no processo de política pública, pois esta não segue uma ordenação tranquila na qual cada ator social desempenha um papel definido e previsível (SARAVIA, 2006).

Na verdade, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência. Isso porque o *policy cycle* é um tipo puro, idealizador do processo político, que na prática dificilmente este ocorre de pleno acordo com o modelo, mas que é uma ótima ferramenta didática analítica (FREY, 2000).

Todavia, os autores até então citados não são unânimes sobre as fases que compõem esse ciclo. Este estudo adota a classificação de Secchi (2013), segundo o qual o ciclo compõe-se de: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. Observe-se que o capítulo que inaugura este estudo tratou das quatro primeiras fases, cabendo a este ponto em diante a análise dos demais.

Quanto à implementação, sua investigação fica a cargo das sessões seguintes, que tratam da trajetória da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis, a partir de 1988, com o delineamento da política e do desenho institucional da burocracia responsável por sua execução.

Tal análise só se completa se associada à fase de avaliação, razão pela qual se recorrerá a dados secundários sempre que necessário, a fim de que se tenha uma noção integral do andamento da política em estudo.

Destaque-se que estas avaliações revelam-se imprescindíveis para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 2000). Podem ocorrer em diferentes momentos: antes da implementação (*ex ante*), após (*ex post*) e durante (*in itinere*) (SECCHI, 2013; DRAIBE, 2001).

As avaliações utilizadas neste estudo são *in itinere* por serem os dados secundários extraídos das sete avaliações gerais já produzidas sobre a Defensoria Pública ao longo de sua existência. Quatro destas avaliações foram promovidas pelo Ministério da Justiça, e duas pela Associação Nacional dos Defensores Público (ANADep), e uma pela ANADep em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Estas avaliações da execução são determinantes para se saber se a política alcançou seus objetivos ou não tem sido exitosa. Assim, os resultados podem conduzir à continuação da política pública tal qual está, em reestruturação marginal, ou mesmo levar à extinção da política (SECCHI, 2013).

Ressalte-se que os processos políticos raramente apresentam início e fim bem definidos e as políticas são constantemente revistas, alteradas e, às vezes, até mesmo canceladas. *Policies* são perpetuamente reformulada, implementadas, avaliadas e adaptadas. Não há, portanto, um padrão sequencial bem definido (JANN; WEGRICH, 2007).

Entretanto, apesar de suas limitações, o ciclo político passou a ser amplamente aplicado para organizar e sistematizar a pesquisa sobre políticas públicas, revelando seu caráter de instrumento de análise. Logo, neste estudo serve bem para a análise didática de trajetória que se pretende (FREY, 2000; JANN; WEGRICH, 2007).

Feitas estas observações, oportuno que se perfaça a trajetória percorrida pela política de acesso gratuito à justiça, após sua adoção em âmbito nacional, com a Constituição de 1988. Isto possibilita, ainda, traçar o desenvolvimento e desenho institucional da Defensoria Pública.

## 2.2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ACESSO GRATUITO À JUSTIÇA AOS VULNERÁVEIS, A PARTIR DE 1988

Percorrer a trajetória da política pública em estudo serve para serem delineados os contornos do modelo escolhido na Constituinte de 1987-1988, bem como eventuais alterações sofridas por este modelo a partir deste marco. Este é o meio de conhecer e entender suas características e estrutura atuais.

Como se destacou no capítulo anterior, a Defensoria Pública, embora já preexistente em alguns Estados antes do advento da Constituição de 1988, fora reconhecida como instituição responsável pela assistência jurídica aos vulneráveis em âmbito nacional pela Constituição Cidadã.

Esta instituição existe em âmbito federal e estadual. De modo simplificado, pode-se afirmar que o âmbito de atuação das duas está relacionado às áreas de competência federal e estadual, isto é, o que envolve a União e organizações federais, a exemplo de benefícios previdenciários e assistenciais; ou relativo à legislação federal, como o caso de crimes federais que, geralmente, ficam a cargo da Defensoria Pública da União (DPU).

De outro lado, questões entre particulares ou contra o Estado e o Município são da seara da Defensoria Pública Estadual (DPE). Como exemplo, tem-se direito de família em geral; vagas em creches; educação estadual; crimes (exceto os de competência da justiça federal).

Originariamente, a redação da Constituição de 1988 previa a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, estipulando a esta a incumbência de orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados (BRASIL, 1988).

Determinou, ainda, que lei complementar posterior prescrevesse normas gerais para sua organização, seu plano de cargos de carreira, mediante concurso público, sendo garantida a inamovibilidade de seus integrantes e vedando o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais (BRASIL, 1988).

Então, no ano de 1994 foi editada a Lei Orgânica da DP, a Lei Complementar nº 80, que disciplinou as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal e Territórios, traçando normas gerais voltadas às Defensorias Públicas Estaduais (BRASIL, 1994b).

O primeiro estudo de avaliação da Defensoria Pública, tanto dos Estados, do Distrito Federal, quanto da União, foi feito em 2004, pelo Ministério da Justiça. Observou-se, em suma,

a ausência de unidades exatamente nos Estados com os piores indicadores de qualidade de vida, atuação muito tímida na educação em direitos e sobre o próprio papel da Defensoria Pública (BRASIL, 2004b).

Ademais, detectaram-se notáveis variações institucionais dos mais diversos aspectos entre as unidades existentes da Defensoria como, por exemplo, o tempo de existência, critérios para atendimento, estrutura da carreira e volume do aporte orçamentário (BRASIL, 2004b).

Enfatizou-se, ainda, a ausência de autonomia da instituição e a subordinação ao Executivo, sugerindo-se que esta situação constrange a possibilidade de ter e executar projetos próprios, condizentes com as suas atribuições institucionais (BRASIL, 2004b).

Também foi exaltada, neste primeiro diagnóstico, a essencialidade da função exercida pela Defensoria Pública na promoção o acesso à justiça. Neste sentido, Maria Tereza Sadek (BRASIL, 2004b, p. 15) considera:

A igualdade democrática efetiva-se na atuação da Defensoria Pública. A assistência jurídica àqueles que não têm condições de pagar um advogado rompe as barreiras impostas pela estrutura econômica. Ou, em outras palavras, impede que a igualdade de todos perante a lei seja contaminada pelas desigualdades econômica e social. Por outro lado, a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos que não possuem recursos é condição básica para a solução de controvérsias de forma pacífica. Desta forma, o papel das Defensorias é absolutamente essencial para a realização de um Estado Democrático, assentado em princípios igualitários.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como Emenda da reforma do Judiciário, suscitando o que era um dos temas prioritários do governo na época, a fim de promover o acesso ao Judiciário, assegurou às Defensorias Públicas Estaduais (DPE's) autonomia funcional e administrativa, bem como iniciativa se sua proposta orçamentária dentro dos limites legais (BRASIL, 2004a; SADEK, 2004). Vale ressaltar que, somente em 2013, a Emenda Constitucional nº 74 tratou de estender tais garantias às Defensorias Federais e do Distrito Federal (BRASIL, 2013b).

Um segundo diagnóstico, também produzido pelo Ministério da Justiça, no ano de 2006, sobre a Defensoria Pública de um modo geral, reiterou que esta instituição é fundamental para a democratização do acesso da população à Justiça. Dispõe também que, apesar da garantia de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, o quadro geral ainda apontava várias dificuldades, principalmente, em termos de concretização da autonomia, estrutura, recursos e número de defensores (BRASIL, 2006).

Dito isso, informe-se que a Lei Complementar nº 132, de 2009, alterou substancialmente a Lei Orgânica da Defensoria. Alguns exemplos são a ampliação da atuação, que passa a incluir a educação em direitos humanos, legitimidade para a defesa de direitos coletivos e ajuizamento de ação civil pública, além de estímulo à solução extrajudicial dos

litígios via mediação conciliação, arbitragem e outras técnicas de composição de conflitos (BRASIL, 2009a).

Destaque deve ser dado a esta nova função de atuação coletiva, que sofreu muita objeção por parte, por exemplo, do Ministério Público, que reclama esta função somente para si. Tal atuação coletiva estava presente na redação do projeto de lei, que deu origem à Lei Complementar nº 80, de 1994. Neste projeto, havia a previsão da atribuição de proposição de ações coletivas pela Defensoria em favor de associações. Entretanto, esta disposição sofreu veto presidencial, sob o argumento de que as associações não seriam consideradas necessitadas, e ainda caberia à Defensoria tão somente o patrocínio de interesses individuais (LIMA, 2015).

No entanto, pouco antes disso, a Lei nº 11.448, de 2007, já havia alterado a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347 de 1985), incluindo a Defensoria no rol de legitimados para proposição de ação civil pública. Vale lembrar que esta ação é um instrumento utilizado para a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 2007b; 1985).

Enfim, no mesmo ano da LC nº 132, de 2009, foi realizado um novo estudo diagnóstico das Defensorias pelo Ministério da Justiça, que incluiu as recém-instituídas Defensorias do Paraná e do Amapá. Frisou-se que à época ainda não possuíam Conselho Superior; ressaltou-se a ausência de unidades em Santa Catarina e em Goiás, dez unidades da Defensoria contavam com ouvidorias, a autonomia com relação ao Poder Executivo foi registrada em 92% (noventa e dois por cento) das instituições. Ademais, frisou-se que a Defensoria Pública da União ainda era subordinada ao Ministério da Justiça, visto que na data do diagnóstico a acima mencionada Emenda Constitucional nº 74, de 2013, ainda não havia sido editada (BRASIL, 2009b).

Vale comentar que Mori Madeira (2014), recentemente, já assinalou que persiste uma incongruência entre as previsões legais de autonomia defensorial e o que realmente acontece na prática. No entanto, formalmente, o desenho institucional da Defensoria garante que esta não integre quaisquer dos poderes. Portanto, ao contrário do que se pode pensar, cabe esclarecer que a Defensoria Pública não está vinculada ao Poder Executivo, tampouco faz parte do Poder Judiciário.

A autora utiliza-se da noção de autonomia de magistrados para explicar a razão da existência desta situação no âmbito judicial. Destaca essa necessidade, a fim de que os juízes não sofram qualquer interferência que os tornem incapazes de julgar casos de demandas. Isto implica em ter a liberdade de decidir, em certos casos, sem as restrições impostas por outros atores políticos (MADEIRA, 2014).

Este conceito é relevante em relação à Defensoria Pública porque esta, na maioria das vezes, demanda em face do Estado, em favor dos direitos das pessoas vulneráveis. Ademais, relevante citar que a Organização dos Estados Americanos (OEA), já editou duas resoluções que recomendam aos Estados membros o fortalecimento da autonomia da Defensoria Pública como garantia de acesso à justiça plena (OEA, 2013; 2014).

Em 2012, houve ainda a Emenda Constitucional nº 69/2012, que se limitou a retirar da União a capacidade legislativa em relação à organização administrativa e judiciária da Defensoria Pública do Distrito Federal, deixando isso a cargo do Congresso Nacional (BRASIL, 2012c).

No ano de 2013, como fruto da discussão da legitimidade da Defensoria para ações coletivas, a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), publicou o *I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça* (ANADEP, 2013).

O documento consistiu em um amplo levantamento empírico, abrangendo cinquenta atuações coletivas da Defensoria Pública em prol das pessoas vulneráveis, nos mais diversos pontos do território brasileiro, indo ainda além da área judicial, incluindo também várias atuações coletivas extrajudiciais.

O relatório, em suma, mostra os amplos benefícios que a legitimidade coletiva da instituição tem trazido, concretamente, a uma quantidade muito grande de brasileiros com limitados recursos financeiros. Ademais, os casos selecionados incluem não somente os exitosos, mas também os julgados improcedentes, além de tentativas de resolução de conflitos pela via administrativa (ANADEP, 2013).

Finalmente, determinando, dentre outras coisas, a criação de Defensorias em todas as comarcas brasileiras e garantindo igualdade de condições entre a instituição, o Poder Judiciário e Ministério Público; foi editada a Emenda Constitucional nº 80/2014 (BRASIL, 2014).

O que se pode observar no processo de criação e implementação de Defensorias Públicas pelo Brasil é que este tem sido um processo lento e intrincado se visto da perspectiva da larga demanda, tanto em nível estadual como em nível federal (ANADEP; IPEA, 2013). E, especificamente, em relação às DPE's, na busca de fatores relevantes para explicar a diferença quanto ao momento de criação destas, tem-se que não há correlação entre esta e as características socioeconômicas dos Estados, tampouco com a orientação político-partidária dos governos estaduais (MOREIRA, 2016).

Mas sim, detectou-se que nos Estados onde a Procuradoria Geral de Estado e/ou a OAB exerciam de modo sistemático a assistência judiciária, a implantação da DPE enfrentou constrangimentos maiores e, por conseguinte, foi retardada (MOREIRA, 2016).

O principal exemplo citado por Moreira (2016) é o caso do Estado de São Paulo, no qual, antes de 1988, os responsáveis pela assistência jurídica aos vulneráveis ficavam a cargo de um setor da PGE e, ainda, de um convênio com a OAB para atender a demanda que excedia o serviço da Procuradoria.

Durante anos, não houve indagação sobre a necessidade de criar a Defensoria em São Paulo, e somente no final dos anos 1990, em decorrência do incômodo em relação à estrutura e a falta de autonomia, um grupo de procuradores assumiu a presidência do sindicato da categoria e incluiu na pauta do Estado a criação da DPE (MOREIRA, 2016).

Enfim, outro feito da EC nº 80, de 2014, foi promover alteração na Constituição Federal afirmando que cabe à Defensoria Pública a defesa de direitos individuais e coletivos, o que corroborando com essas previsões legislativas que atribuem legitimidade da DP para ações coletivas (BRASIL, 2014b; 1988).

Todavia, não obstante essas exaustivas previsões de legitimação da Defensoria em tutelas coletivas, ainda assim subsistiram argumentos contrários a sua legitimidade. Os argumentos são de que, constitucional e originalmente, sua incumbência restringe-se ao patrocínio de ações individuais; a tutela coletiva inviabilizaria a aferição de necessidade econômica dos beneficiados; e a ação civil pública seria função institucional constitucionalmente cometida ao Ministério Público (MP), e não à Defensoria Pública (LIMA, 2015).

No ano de 2015, foi lançado o último diagnóstico da Defensoria. Em síntese, o estudo revela que ainda faltam defensores públicos em 63% (sessenta e três por cento) das comarcas brasileiras, sendo mais comuns em capitais e regiões mais desenvolvidas, e mais escassas nas cidades mais carentes dos interiores brasileiros (BRASIL, 2015d).

No mesmo ano foi lançado ainda o *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública*. Neste documento, dando continuidade ao exposto no I Relatório, com o objetivo de demonstrar de forma empírica a legitimidade coletiva da Defensoria Pública, analisaram-se novos cinquenta casos concretos de atuação coletiva (BRASIL, 2015a).

A temática dos casos variam entre concurso público, consumidor, criança e adolescente, direito de manifestação, educação em direitos, minorias, moradia, mulher, saúde, assistência social, e sistema prisional.

Como decorrências destas sucessivas alterações legais na política, a redação da própria Constituição Federal ganhou mais detalhes sobre a instituição: Defensoria Pública. Sua atual redação, no ponto em que trata da Defensoria Pública a classifica como:

instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos vulneráveis. (BRASIL, 1988)

E, neste ponto, cabe fazer referência ao processo de inclusão desta política na agenda *setting* brasileira, reconhecendo-se este problema como público. Como se viu no capítulo anterior, esta fase enfatizava a preocupação para com uma assistência judiciária aos vulneráveis, isto é, representação diante do Poder Judiciário.

Entretanto, a formulação e o desenvolvimento da política, ora narrada cronologicamente, demonstra que o cenário que se sucedeu desde a Constituição Cidadã levou em consideração as transformações no seio social ocorridas nos anos seguintes. Rememorando tais transformações: se passou a demandar representação coletiva junto ao Judiciário, além de novas formas de resolução de conflito extrajudicial.

Logo, a mera representação por meio de processos judiciais individuais tornou-se insuficiente, e a noção de dever do Estado de prestação de assistência *judiciária* passou a reclamar uma transmutação para assistência *judicial*. É de suma importância diferenciar estes termos.

A *assistência judiciária* refere-se às previsões constitucionais de assistência antes da criação de uma instituição especialmente voltada para prestar serviços aos vulneráveis. Logo, antes da Constituição Federal de 1988, se fala em *assistência judiciária*, mas, a partir desta, se fala em *assistência jurídica*, conforme terminologia adotada pelo próprio documento (BRASIL, 1988).

Portanto, antes da atual Constituição, assistência *judiciária* representava, em um tempo só, o *serviço*, o *órgão* que o prestava e o *benefício processual (justiça gratuita)*. Com o advento da Constituição de 1988, distinguiu-se o serviço (assistência *jurídica*) de quem seria o responsável por prestá-lo (Defensoria Pública) (LIMA, 2015, p. 30).

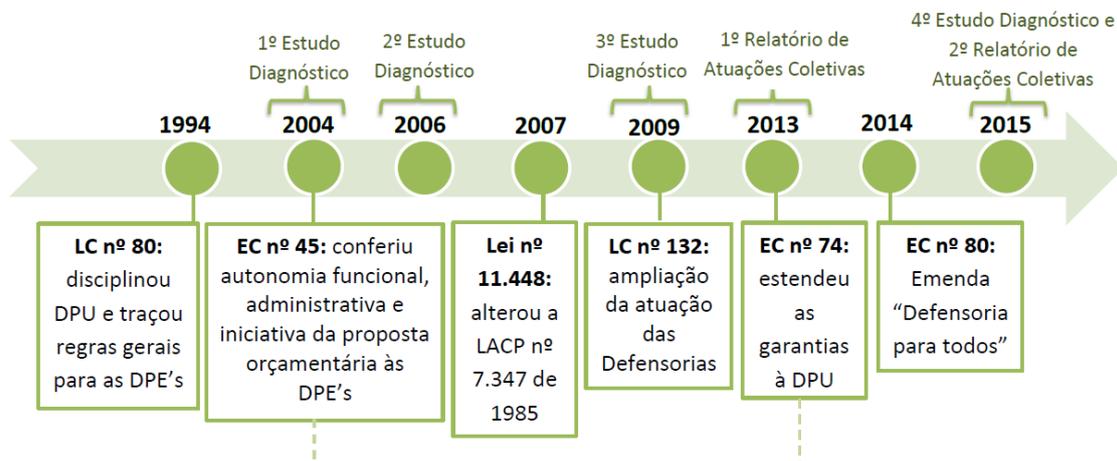
Dessa forma, desde a Constituição Cidadã, a *assistência jurídica* integral e gratuita passa a ser gênero, do qual *assistência judiciária gratuita* é espécie. *Assistência jurídica* diz respeito às esferas judicial e extrajudicial; enquanto *assistência judiciária* refere-se estritamente ao campo judicial (LIMA, 2015).

Portanto, como resultado disso, a própria noção de “acesso à justiça” resta atualizada, não se restringindo a “acesso ao Judiciário”. Isto porque acessar a justiça não mais se limita a ter um processo judicial para garantir o respeito a um direito, mas usar também de outros meios como, por exemplo, resolução extrajudicial de conflitos.

Por fim, resta breve comentário sobre a Resolução nº 2656 de 2011, da OEA, que trata da garantia de acesso à justiça às pessoas em condição de vulnerabilidade. Este documento enfatiza que os Estados membros devem eliminar os obstáculos, que afetem ou limitem o acesso à Defensoria Pública, de maneira que se assegure o livre e pleno acesso à justiça. Ademais, recomenda a criação da instituição nos Estados membros que ainda não disponham desta (OEA, 2011).

Uma vez percorrida a trajetória trilhada pela política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis, a partir de 1988, cujas principais ocorrências detectadas estão destacadas de forma resumida do quadro abaixo, insta conhecer melhor sua implementação/execução. Assim, a próxima seção, fazendo uso do modelo analítico proposto por Draibe (2001), delineará o desenho institucional da Defensoria Pública, oferecendo elementos introdutórios para se conhecer a fundo a execução da política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis no Brasil.

Figura 2 – Retrospecto histórico da trajetória da política de acesso à justiça aos vulneráveis a partir de 1988.



Fonte: Elaboração própria.

## 2.3 ANATOMIA DA POLÍTICA E DESENHO INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA

Até então, se percorreu a etapa de consideração da temática do acesso à justiça aos vulneráveis na agenda política brasileira, a formulação de uma política nesse sentido, se perfez

a trajetória desta política no pós 1988, ao tempo em que se fez referência a alguns dados relativos à implementação/execução que culminaram em revisões no seu conteúdo e alcance.

O desenvolvimento da *path dependence* foi rico em aspectos históricos, mas, para ficar mais completo, depende de detalhamento quanto ao conteúdo das alterações perpetradas na trajetória. Assim, a fim de completar o complexo estudo de políticas públicas, esta seção lança mão do modelo analítico proposto por Draibe (2001), para avaliações dos processos e subprocessos pelos quais passa uma política pública em sua implementação.

A concepção de Draibe é de que as políticas ou programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se, eventualmente estagnam e, às vezes, morrem. E este processo de desenvolvimento, ou maturação, constitui o objeto de uma metodologia, que deriva da ideia de ciclo de políticas públicas, que a autora denomina de *anatomia do processo geral de implementação* (DRAIBE, 2010).

Esta ferramenta analítica fundamenta esta seção, colaborando para melhor se conhecer o conteúdo e alcance da política em estudo, além de servir ao delineamento do desenho institucional da Defensoria Pública. E, para tornar a proposta mais inteligível, esta pode ser sistematizada no esquema abaixo.

Figura 3 – Anatomia do processo geral de implementação de Draibe, ampliada e aplicada à política pública de acesso gratuito à justiça



Fonte: Elaboração própria.

\* Item não presente na proposta original de Draibe, incluso nesta pesquisa com finalidade complementar

\*\* Item alterado da proposta original de Draibe, de “sistemas internos de monitoramento e avaliação” para “sistemas de monitoramento e avaliação”

Os objetivos deste método corroboram de modo bastante adequado com a análise institucional que aqui se pretende. Isso porque a anatomia desenvolvida por Draibe (2001) busca identificar as estratégias de implementação considerando, por exemplo, a dimensão

temporal, os atores a serem mobilizados nos diferentes estágios da implementação da política do programa, e os sub processos pelos quais passa.

A autora considera ainda a complexidade da *politic* no âmbito da *polity*, que são decididas por pessoas ou grupos, segundo seus valores, interesses, opções e perspectivas, que não são consensuais, tampouco unânimes (DRAIBE, 2001).

Ademais, uma vez completa a avaliação de processos, que neste trabalho foi complementado com a inclusão de *Sistema responsivo*, se tornará viável a aferição de em que medida as estratégias e atores envolvidos na implementação tiveram ou não êxitos, garantiram ou dificultaram o sucesso do programa (DRAIBE, 2001). Logo, será possível, inclusive, detectar os problemas de execução desta política.

### 2.3.1 Sistema gerencial e decisório

O desenvolvimento de uma política está submetido a um sistema gerencial e decisório que conduz a implementação. Daí a relevância de se conhecer a estrutura hierárquica, seus graus de centralização ou descentralização, e dependência ou independência (DRAIBE, 2001).

São princípios institucionais da Defensoria Pública a *unidade*, a *indivisibilidade* e a *independência funcional*, que já estavam presentes legalmente (BRASIL, 1994b) e foram constitucionalizados recentemente (BRASIL, 2014).

A *unidade* significa dizer que os burocratas, que compõem o corpo de funcionários públicos não eleitos da Defensoria Pública, ou seja, os defensores públicos, integram um mesmo órgão, são regidos pela mesma chefia, por diretrizes e finalidades próprias, e sob o pálio de uma mesma chefia. Entretanto, esta *unidade* existe em cada ramo da Defensoria. Isto é, a Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal possuem sua própria unidade, de modo que as linhas seguintes os tratarão de modo genérico, fazendo menção sempre que houver alguma singularidade em relação a quaisquer delas (LIMA, 2015).

E como consequência da *indivisibilidade*, os membros de suas respectivas unidades da Defensoria Pública podem ser substituídos uns pelos outros, sem que haja prejuízo ao exercício das funções do órgão (LIMA, 2015).

Por fim, a *independência funcional*, no sentido de que não subsista qualquer hierarquia diante de outros agentes tais como os magistrados, promotores de justiça, parlamentares, delegado de polícia. Assim, todas estas funções, que não raras vezes atuam com interesses contrários entre si, são alocadas em posições igualitárias do ponto de vista deste princípio (LIMA, 2015).

A relevância disso para a Defensoria Pública é que esta, na maioria das vezes, demanda contra o próprio Estado, representando os interesses dos vulneráveis, logo, insta que não integre quaisquer dos Poderes, e que seja reconhecida a paridade em relação a outras carreiras com que atua no exercício de suas funções (SOARES DOS REIS; ZVEIBIL; JUNQUEIRA, 2013).

É característica peculiar da burocracia ter mecanismos hierárquicos de coordenação (SECCHI, 2013). E, segundo Draibe (2001), identificar o sistema gerencial e decisório da Defensoria Pública implica em conhecer a estrutura que dá vida ao seu desenho institucional.

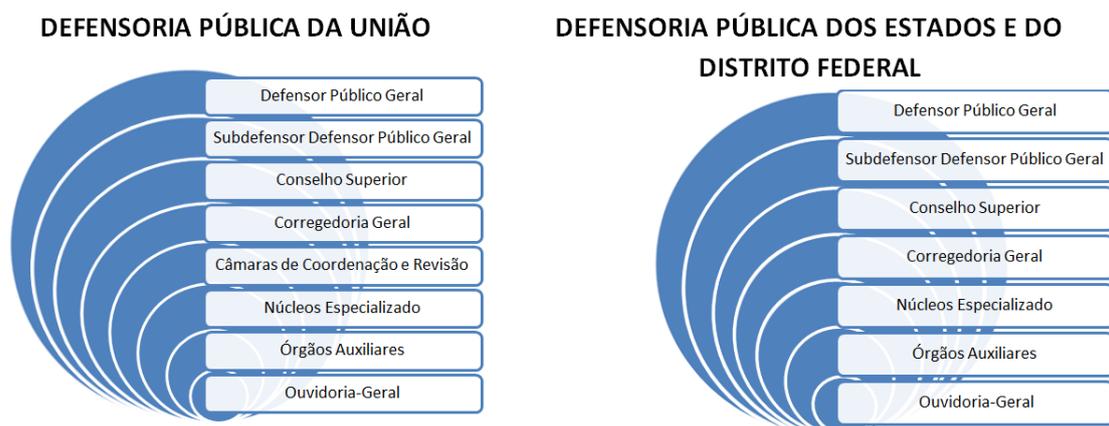
É comum entre as Defensorias Federais, Estaduais e Distrital a seguinte estrutura: Defensor Público Geral, Subdefensor Defensor Público Geral, Conselho Superior e Corregedoria Geral (BRASIL, 1994b).

Além dessa estrutura de administração superior em comum a todas as unidades, há ainda órgãos de atuação organizados por meio dos Núcleos Especializados. Além disso, a DPU dispõe ainda das chamadas Câmaras de Coordenação e Revisão (BRASIL, 2012).

Como órgão auxiliar, as Defensorias contam ainda com Ouvidoria Geral. Sem prejuízo da criação de outros órgãos auxiliares de servidores que colaboram para com a atividade-fim da instituição (LIMA, 2015).

A noção estrutural das unidades da Defensoria Pública será sucintamente comentada nas linhas seguintes, e pode ser resumida na seguinte figura:

Figura 4 – Estrutura da Defensoria Pública



Fonte: Elaboração própria.

O Defensor Público Geral é o chefe da Defensoria Pública. Estão dentre suas funções dirigir, superintender e coordenar a instituição; representá-la judicial e extrajudicialmente; e zelar pelo cumprimento de suas finalidades (BRASIL, 1994b).

As demais atribuições do Defensor Público Geral da União e do DF estão dispostas na Lei Orgânica (LC 80/94), enquanto as do Defensor Público Geral dos Estados são elencadas por suas respectivas legislações locais.

Esta lei orgânica atribui ao Defensor Público Geral, por exemplo, a competência de integrar e presidir o Conselho Superior; submeter a este as propostas de criação ou alteração do regimento interno da instituição; autorizar afastamento de defensores públicos; dirimir conflitos de atribuições entre seus membros; instaurar processo disciplinar contra seus membros e servidores, por recomendação do Conselho; proferir decisões em sindicâncias e processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral; dentre outras (BRASIL, 1994b).

Há um complexo procedimento para investidura no cargo de Defensor Público Geral Federal. Ocupa este cargo, por um mandato de dois anos, qualquer membro estável da carreira maior de 35 (trinta e cinco). O procedimento, esquematizado na figura abaixo, consiste em: após ser escolhido em lista tríplice formada pelo voto direto, secreto, plurinominal e obrigatório de seus pares; é indicado pelo Presidente da República; sabatinado e aprovado pela maioria absoluta do Senado Federal; e, finalmente, nomeado pelo Presidente da República. É permitida apenas uma recondução, que deverá observar o mesmo procedimento (BRASIL, 1994b; 2009).

Figura 5 – Procedimento de investidura no cargo de Defensor Público Geral da União



Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da DPDF, o procedimento é mais simplificado, de modo que, após a formação da lista tríplice, o Governador do Distrito Federal tão somente nomeia do Defensor Público Geral do Distrito Federal, que tem um mandato de dois anos. Quanto à possibilidade de recondução, tal qual na DPU, é permitida apenas uma, que deverá observar o mesmo procedimento (BRASIL, 1994b; 2009).

Já nas DPE's a nomeação é pelo Governador do correspondente Estado, com o procedimento regulado na forma da respectiva legislação estadual, havendo apenas as determinações gerais de que o mandato é de dois anos e se permite uma recondução (BRASIL,

2009). Logo, não há impedimentos a que os Estados adotem o modelo da União e determine que isso seja feito pela Assembleia Legislativa (LIMA, 2015).

No Paraná, por exemplo, o cargo é preenchido por livre nomeação do Governador do Estado sem haver a participação dos demais defensores no processo de seleção. Já em Santa Catarina, a escolha ocorre por eleição direta (BRASIL, 2015d).

O Subdefensor Defensor Público Geral Federal por sua vez, além de ser o substituto imediato do DPG em suas faltas, impedimentos, licenças e férias; é incumbido de auxiliar o DPG nos assuntos de interesse da instituição (BRASIL, 1994b).

Para ser investido no cargo, deve-se, necessariamente, ser membro da Categoria Especial, na qual estão agrupados os defensores que atuam perante os tribunais superiores, bem como ser selecionado pelo Presidente da República a partir de lista sêxtupla feita pelo Conselho Superior da DPU (BRASIL, 1994b).

Na DPDF, o procedimento é similar, diferenciando-se pela seleção ocorrer pelo Governador do DF e o fato de poder ser escolhido dentre todos os membros da instituição (BRASIL, 1994b).

De igual modo, nas DPE's a seleção é pelo respectivo Governador e entre todos os membros, mas podendo a legislação estadual instituir mais requisitos para sua escolha. E, por fim, ressalte-se ainda a possibilidade de existência de mais de um Subdefensor Defensor Público Geral na União e nos Estados, conforme necessidade (BRASIL, 1994).

Ao Conselho Superior da DP compete, principalmente, o exercício normativo no âmbito da instituição. Os Conselhos Superiores da DPU e da DPDF são compostos, cada qual, por nove integrantes, sendo três natos e seis eleitos, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução. Estes Conselhos são presididos pelo correspondente Defensor Público Geral, sendo compostos ainda pelo respectivo Subdefensor, Corregedor-Geral, Ouvidor-Geral, e outros seis membros da instituição escolhidos em eleição secreta de participação obrigatória (BRASIL, 1994b).

Destes seis membros, dois devem ser de Categoria Especial, outros dois da Primeira Categoria (que é a atuante perante os Tribunais Regionais Federal e Eleitoral, e nas Turmas Recursais, e dois membros da Segunda Categoria (que é a inicial, atuante na primeira instância) (BRASIL, 1994b).

O Conselho Superior da DP nos Estados devem, obrigatoriamente, ter como integrantes o Defensor Público Geral, que o preside, o Subdefensor, o Corregedor-Geral e o Ouvidor-Geral. Cabe à legislação estadual definir quantos outros membros da carreira devem também integrar o Conselho (BRASIL, 1994b).

A Corregedoria Geral da Defensoria é o órgão de fiscalização da atividade funcional e conduta dos membros e servidores da instituição (BRASIL, 1994b). Insta observar que não cabe a esta aplicar penalidades, mas tão somente receber e processar representações, encaminhando parecer ao Conselho Superior que, por sua vez, pode recomendar ao Defensor Público-Geral a instauração de processo disciplinar (LIMA, 2015).

No âmbito da DPU e DPDF, o Corregedor Geral é escolhido dentre os integrantes da Categoria Especial, sendo indicado em lista sêxtupla, formulada pelo Conselho Superior, sendo escolhido e nomeado pelo Presidente da República (BRASIL, 1994b).

Já nos Estados, a lista é tríplice e a escolha é feita pelo Defensor Público Geral do Estado. Outro diferencial é o fato de só serem aptos a serem Corregedores, os defensores da categoria mais elevada da carreira, o que varia de Estado para Estado, pois estes se encarregam de estabelecer quantas categorias compõem a carreira de defensor (BRASIL, 1994b).

Em todas as unidades da Defensoria, o mandato do Corregedor Geral é de dois anos, podendo haver recondução (BRASIL, 1994b).

No nível de planejamento estratégico, a estrutura da DPU conta com órgãos singulares em relação às demais unidades da DP. Trata-se de cinco Câmaras de Coordenação e Revisão, que são separadas por ramo de atuação do direito. Está entre suas principais atribuições a função de sugerir enunciados, que contemplam orientações jurídicas extraídas da repetição de casos concretos (BRASIL, 2012a).

Tais sugestões são apreciadas pelo Conselho Superior da DPU e, uma vez aprovadas, são publicadas na imprensa oficial, não vinculando, entretanto, a ação dos defensores públicos, que como se viu, gozam de independência funcional (BRASIL, 2012b).

As unidades do DF e dos Estados, na seara do planejamento estratégico, contam com os Núcleos Especializados, cuja existência justifica-se pela vastidão do universo de atividades desenvolvidas pela Defensoria, por exemplo: criminal; família; esfera extrajudicial; instâncias administrativas (BRASIL, 1994b). Ademais, a determinação legal é de que a criação dos núcleos deve priorizar as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional (BRASIL, 2009).

Os Núcleos também estão presentes na DPU e, talvez, pela ausência de maiores detalhamentos são ociosos e, em muitos casos, não se organizam por área de atuação, mas pelo critério territorial. Por exemplo, Núcleo de Campinas e de São Paulo (BRASIL, 1994b; LIMA, 2015).

É ainda admissível que todas as unidades das Defensorias criem órgãos auxiliares para compor sua estrutura administrativa, com a finalidade de apoio à atividade fim da instituição,

sendo exemplos: cargos de assistente social, estagiários, técnicos e analistas administrativos (BRASIL, 1994b; LIMA, 2015; SOARES DOS REIS; ZVEIBIL; JUNQUEIRA, 2013).

E, finalmente, a estrutura das Defensorias conta ainda com Ouvidorias Gerais que, nos termos da própria legislação, foram instituídas em nome do fortalecimento da cidadania e elevação dos padrões de transparência, presteza e qualidade dos serviços prestados pela instituição. Isso porque é função das Ouvidorias receber críticas, elogios, sugestões, reclamações, denúncias, etc. (BRASIL, 1994b).

O Ouvidor Geral é escolhido pelo Conselho Superior das respectivas Defensorias, dentre cidadãos de reputação ilibada, não integrantes da carreira, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. O procedimento de escolha é regulamentado pelo próprio Conselho, sendo a partir de lista sêxtupla na DPU e tríplice na DPDF e DPE's. E, no caso da DPDF há, ainda, o requisito de ser o Ouvidor Geral pessoa maior de 35 (trinta e cinco) anos (BRASIL, 1994b; 2010; 2012b).

Por fim, para se conhecer, de modo completo, o sistema gerencial e decisório de uma política é também relevante, além da estrutura da instituição, inferir seus graus de autonomia ou dependência (DRAIBE, 2001).

Além da independência funcional, mencionada anteriormente, a legislação prevê também a autonomia administrativa e financeira para a instituição (BRASIL, 2004a). De um modo geral, a autonomia é o poder de autogoverno, de guiar-se de acordo com a Constituição e com as leis, não sendo subserviente a nenhum dos Poderes (LIMA, 2015).

Assim, autonomia administrativa consistiria na soma de poderes, que se dispõe para o exercício das atividades ou serviços públicos, o que inclui o poder de gerir seus bens e recursos. Enquanto autonomia financeira, sob a hipótese de ter iniciativa de sua proposta orçamentária, conferiria à Defensoria Pública capacidade de indicar os recursos de que necessita para desempenhar suas funções institucionais, respeitando os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL; 1994b; 2009; LIMA, 2015).

De acordo com a legislação, sua proposta deve então ser enviada ao respectivo Poder Executivo, que agrupará as suas propostas a dos demais órgãos, que também possuem essa prerrogativa, e submeterá para a aprovação do respectivo Poder Legislativo (BRASIL; 1994b; 2009; LIMA, 2015).

### 2.3.2 Processos de divulgação e informação

Este subprocesso da anatomia geral da implementação parte do pressuposto de que a implementação se baseia, principalmente, em divulgação e circulação de informações entre os

beneficiários e os implementadores. Desse modo, quanto mais qualificada e abrangente for a comunicação com os públicos interno e externo, maior é a probabilidade de sucesso da política (DRAIBE, 2001).

Assim, Draibe (2001) sugere que se deve perquirir se os objetivos, modos de operação, componentes, prazos, etc., atingiram agentes executores e a população interessada, atendendo a quantidades e qualidades adequadas e com antecipação suficiente para realização das atividades.

O mais recente estudo diagnóstico produzido pelo Ministério da Justiça, inclusive, destaca que uma boa comunicação interna contribui para a melhoria do processo de trabalho, mais participativo e, portanto, mais responsivo. É, ainda, apontado como benefício desse canal interno de informações, o fortalecimento dos laços institucionais e da disseminação de boas práticas de atuação e gestão de recursos (BRASIL, 2015d).

Contudo, considera que, embora a comunicação interna seja imprescindível ao bom andamento da organização, alcançar níveis desejados e adequados ao público não é um desafio simples e nem tem sido devidamente observado pela instituição (BRASIL, 2015d).

No âmbito estadual, consoante Diagnóstico produzido pelo Ministério da Justiça, no ano de 2015, 13 (treze) das 24 (vinte e quatro) Defensorias Públicas afirmaram não possuir esses espaços de intercâmbios internos de informações, o que representa 54,2% (cinquenta e quatro por cento) do total. Nesse mesmo esteio, 49,6% (quarenta e nove vírgula seis por cento) dos Defensores Públicos Federais relatam a inexistência desses espaços nas unidades da DPU, em que atuam (BRASIL, 2015d).

Interessante ressaltar que muitos defensores apontaram que estão entre os meios de comunicação mais utilizados pelos defensores, os grupos de conversa no aplicativo WhatsApp e da rede social Facebook. No entanto, como o próprio relatório da pesquisa leva em consideração, a informalidade e a modernidade desse meio de interação pode justificar o fato de este não ter sido citado por parte dos Defensores (BRASIL, 2015d).

Ademais, a pesquisa externa destaca, ainda, iniciativas internas, tais como a obra “Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça”, organizado por Amélia Rocha et al. (2013), cuja publicação partiu da interação e reunião de estudos de Advogados Populares, Ouvidores da Defensoria Pública e Defensores Públicos. Esta ideia surgiu durante o Encontro Nacional da RENAP – Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, acerca dos quais se tratou no primeiro capítulo deste estudo (BRASIL, 2015d; ROCHA et al., 2013a).

Nesse contexto, é relevante ainda comentar sobre importante oportunidade de interação nos encontros anuais de defensores, promovidos pela Associação Nacional de Defensores Públicos Estaduais (ANADEP) e Federais (ANADEF). Nestas ocasiões ocorrem reuniões temáticas, há concurso de teses e práticas exitosas (ROCHA, 2013b).

No que tange às associações, frise-se que a lei orgânica das Defensorias autoriza o afastamento para quem for exercer o mandato nestas entidades de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1994b; 2009).

A respeito do processo de divulgação e informação externa, insta lembrar o advento da Lei Complementar nº 132, de 2009, que efetuou a inclusão da educação em direitos humanos como atribuição da Defensoria Pública (BRASIL, 2009a).

Para o cumprimento desta função revela-se como essencial o papel exercido pela Escola Superior da Defensoria Pública, que existe tanto no âmbito federal quanto estaduais e estas funcionam como órgão auxiliar da instituição (BRASIL, 2007a).

As Escolas desenvolvem, portanto, uma dupla missão: interna e externa. A interna é o foco no aprimoramento constante de todos que fazem a instituição e a externa é levando os “saberes defensoriais” à comunidade, no que se destaca a função institucional da “educação em direitos”. (ROCHA, 2013b, p. 230)

O já mencionado *II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública*, elaborado pela ANADEP, elenca algumas experiências neste tipo de atuação por parte da Escola Superior junto à educação em direitos da comunidade. Alguns exemplos são o curso de defensores populares, organizado pela Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Amazonas (Esudpam), que contou com a participação de líderes comunitários, presidentes de associações e conselheiros tutelares (BRASIL, 2015a).

Outros exemplos de trabalhos de educação em direitos mencionados por este relatório são: participação da Defensoria em programa de rádio no Piauí; elaboração e distribuição de cartilhas sobre direito das famílias e manual para estagiários no Rio Grande do Sul, e a experiência da Defensoria Pública móvel em Rondônia (BRASIL, 2015a).

Nos domínios oficiais da ANADEP e ANADEF na Internet, ao se procurar por projetos de educação em direitos, em seus mecanismos de busca, pode-se conhecer vários projetos e experiência locais nas distintas unidades da instituição. Inclusive, muitos resultados fazem menção a trabalhos itinerantes organizados pela instituição, semelhantes à *Defensoria Pública móvel*, utilizando-se ônibus equipado com equipe multidisciplinar prestando atendimento de várias naturezas, em localidades mais distantes da capital e na área rural.

Todavia, as referências consultadas por esta pesquisa não mencionam dados em nível nacional que torne mensurável se o processo de divulgação e informação da política em estudo

tem tido quantidade e qualidade desejável. Isso considerando a potencial população beneficiária dos serviços da Defensoria e as formas de informar ao público sobre a disponibilização dos serviços ou mesmo sua existência.

### 2.3.3 Sistemas de seleção

Sobre o sistema de seleção da política, Draibe (2001) sugere a investigação a respeito dos sistemas e critérios de seleção utilizados no recrutar tanto agentes de implementação quanto beneficiários.

Assim, segundo a autora, cabem questionamentos do tipo: a divulgação dos processos seletivos atingiu potencialmente a todos os interessados? Os agentes foram avaliados, em alguma medida, sob o aspecto da competência e do exame de mérito? O tipo de exame de seleção é adequado aos objetivos do programa?

Quanto aos atores responsáveis pela execução da política, ou seja, os defensores públicos, seu processo de seleção para investidura no cargo é concurso público de provas e títulos. Ingressa-se na classe inicial e ascende-se progressivamente às classes subsequentes comentadas no item 2.3.1 por meio de antiguidade e merecimento (BRASIL, 1988).

A única exceção à regra da obrigatoriedade do concurso público está prevista nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em que se assegurou aos servidores estatais, que desempenhavam funções de assistência jurídica gratuita aos vulneráveis à época da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, o direito de optar pela carreira, sem ter de se submeter a concurso público (BRASIL, 1988).

Insta frisar que a Lei Orgânica da DP destaca, em mais de um dispositivo (artigos nº 46, 91, 130 e 137) a proibição do exercício da advocacia pelos membros da instituição, tanto na esfera federal como na estadual. Embora deva possuir registro na Ordem dos Advogados do Brasil, quando do ato da inscrição no concurso (BRASIL, 1994).

O programa do concurso deverá ser elaborado pelo respectivo Conselho Superior, que deverá guardar coerência com os princípios, o objetivo e as funções institucionais. Segundo Rocha (2013b), esse desafio de seleção vocacionada é essencial para o fortalecimento da instituição, promovendo humanização no atendimento dos futuros defensores, de quem se exige a compreensão da complexidade da questão do acesso à justiça.

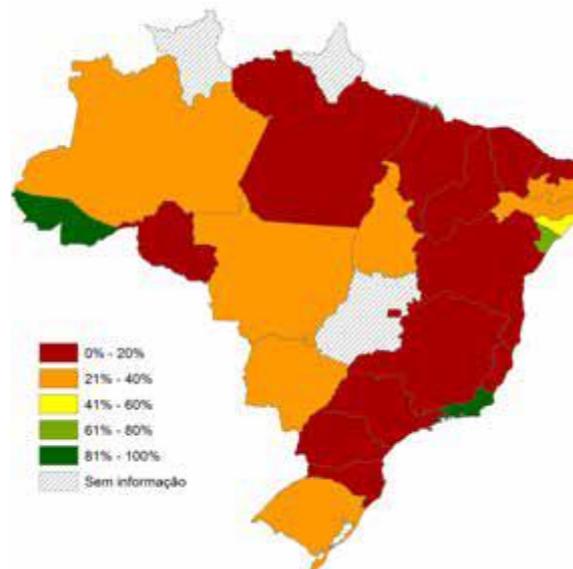
Neste contexto, interessante destacar pesquisa de opinião entre os defensores públicos, constante do mais recente diagnóstico, a respeito de sua motivação para ingresso na carreira. O resultado na DPU foi o *interesse pelo trabalho social* como mais indicado, e nas DPE's este foi

o segundo motivo mais indicado, perdendo apenas para a *estabilidade do cargo público* (BRASIL, 2015d).

Logo, embora a vocação seja sempre apontada entre os atores implementadores como motivação para o ingresso na carreira, também o interesse na estabilidade do cargo público é considerado importante.

Outro fator relevante deste estudo diagnóstico são os dados sobre a quantidade de defensores públicos em relação ao potencial público beneficiário de seus serviços. Ademais, nota-se a desigual e desfavorável presença dessa instituição nos territórios de todo o país, tendo em vista que o acesso à justiça resta inacessível, justamente à população em situação de maior vulnerabilidade (ANADEP; IPEA, 2013).

Dentre outros resultados relevantes, o “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” destaca que a média nacional de atendimento por comarcas das DPE’s é de, aproximadamente, 40% (quarenta por cento), o que está representado de acordo com cada unidade federativa no mapa que segue (BRASIL, 2015d). Assim, percebe-se a insuficiência na cobertura do atendimento, o que indica grave falha na implementação da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis.



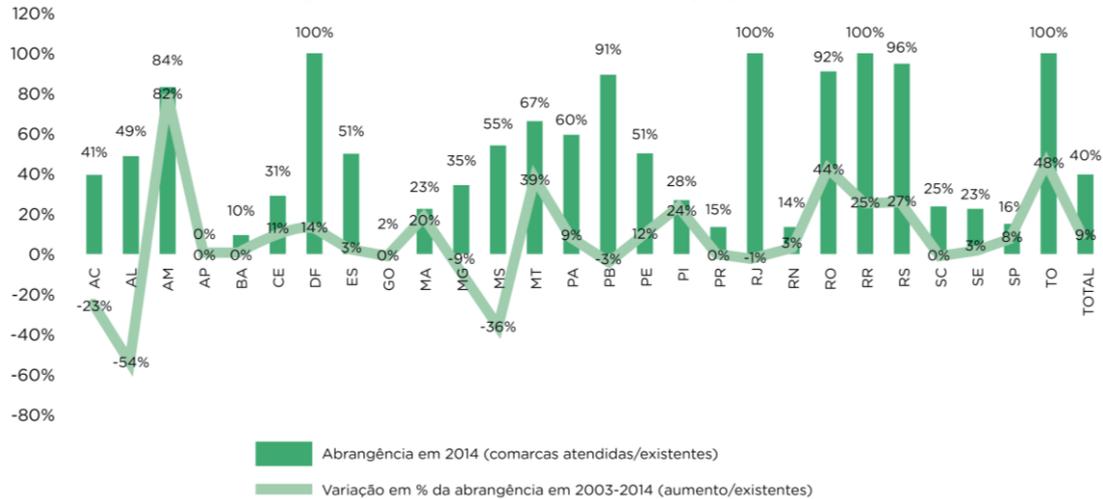
Mapa 01: Proporção de unidades jurisdicionais atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais  
Fonte: IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, 2015.

O Amazonas, Distrito Federal, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Tocantins destacam-se pela alta abrangência da cobertura pelos serviços da Defensoria Pública. Em contrapartida, há cenários desafiadores em termos da proporção de comarcas ainda sem atendimento, como nos Estados de Goiás (97,7%), Bahia (89,9%), Rio Grande do Norte (86,2%), Paraná (85,4%) e São Paulo (84,2%) (BRASIL, 2015d, p. 59-60).

O gráfico abaixo traz, ainda, uma comparação entre a variação da abrangência por comarcas, entre os anos de 2003 e 2014, com a proporção de atendimento em 2014. O que

permite mensurar o desafio para atender à EC n° 80/2014, que determina que todas as comarcas brasileiras tenham unidades da DP, em um prazo de oito anos. Sendo que, em 2014, as DPE's estiveram presentes em apenas 13% (treze por cento), aproximadamente, das unidades jurisdicionais (BRASIL, 2015d).

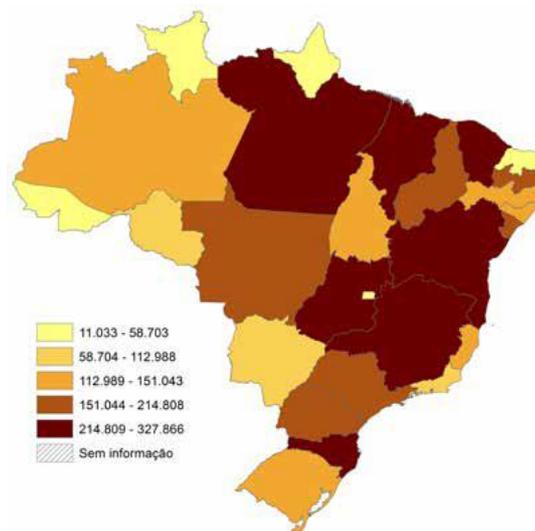
Gráfico 01. Variação da abrangência por comarcas (2003-2014) e proporção de atendimento em 2014



Fonte: IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, 2015.

Logo, restam assim atuais as conclusões do Mapa da Defensoria (ANADEP; IPEA, 2013) de que a assistência jurídica gratuita ainda não é garantida na maior parte das comarcas. Segundo dados deste mapa, em 72% (setenta e dois por cento) dos locais que possuem ao menos um juiz, a população em condições de vulnerabilidade não tem seu direito de acesso gratuito à justiça garantido por um Defensor Público.

O cenário em relação à DPU no Brasil não é muito distinto, como se pode constatar do mapa abaixo. Apenas 61 (sessenta e um) municípios brasileiros possuem sedes da DPU, que contam com a atuação de 548 (quinhentos e quarenta e oito) Defensores Públicos Federais. (BRASIL, 2015d)



Mapa 02: Razão entre o público-alvo e a quantidade de Defensores Públicos Federais ativos, por Estado  
Fonte: IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, 2015.

Feito esse registro sobre o sistema de seleção de defensores e alguns dados em relação a estes burocratas, resta análise no que tange à seleção dos beneficiários da política, há que se perfazer breve construção histórica institucional, a fim de que se possa compreender a acepção do termo *vulneráveis*, que qualifica um cidadão para tanto.

Como visto anteriormente, a Lei nº 1.060, de 1950, concebia limitada noção de *necessitados dos serviços de assistência jurídica gratuita*, incluindo somente os que apresentavam insuficiência de recursos para constituir advogado particular (competência que veio a ser *função típica* da Defensoria) (BRASIL, 1950).

Todavia, atualmente, incluem-se neste conceito os chamados *juridicamente necessitados*, que apresentam outras vulnerabilidades que não a de ordem financeira (hoje inclusa como *função atípica* da Defensoria). Como exemplo tem-se o réu em processo criminal, que não constitui advogado embora tenha condições, em nome da garantia da defesa técnica no processo criminal, as hipóteses de funcionar como curador especial, como nos casos em que há pessoa incapaz no processo e esta não apresente representante legal e etc. (LIMA, 2015; SOARES DOS REIS; ZVEIBIL; JUNQUEIRA, 2013).

Observe-se que, legalmente, é dado às Defensorias Públicas margem de autonomia administrativa para estabelecer os critérios de perfil de usuários de seus serviços. Assim, seus regulamentos de organização interna permitiram que se construíssem critérios objetivos e subjetivos sobre quem poderia ser considerado *necessitado*.

A Defensoria Pública da União (DPU), por exemplo, por meio de Resolução do seu *Conselho Superior*, fixou suas próprias diretrizes. Seu critério *objetivo* considera como *necessitado*, aquela pessoa que possua renda familiar de até 03 (três) salários mínimos (BRASIL, 2014).

O critério subjetivo, por sua vez, admite como beneficiário da política a pessoa que integre núcleo familiar, cuja renda mensal bruta seja de 04 (quatro) salários mínimos, quando a pessoa integrar núcleo familiar, que conte com 06 (seis) ou mais integrantes. A Resolução determina, ainda, o que considera como *renda*, e quem pode ser entendido como *integrante do núcleo familiar* (BRASIL, 2014).

Em nível estadual, a mensuração da incapacidade financeira do usuário dos serviços da Defensoria Pública Estadual é feita com base em critérios regionais (LIMA, 2015). Na Defensoria Pública do Estado do Piauí, por exemplo, exige-se a comprovação de que a renda

bruta da entidade familiar a que a pessoa faça parte não ultrapasse 03 (três) salários mínimos (critério objetivo).

Entretanto, o defensor público poderá, na análise do caso concreto, atender aquele que não preenche esse critério, mas que reste demonstrado, pela avaliação econômico-financeira, a sua situação de vulnerabilidade (critério subjetivo) (PIAUI, 2012).

#### 2.3.4 Sistemas de capacitação

Conhecer os sistemas de capacitação de um programa implica em verificar a capacidade dos agentes de cumprirem as atividades a estes atribuídas na implementação, sejam as capacitações internas ou externas (DRAIBE, 2001).

Desse modo, cabe questionar, por exemplo, se há realização de capacitações para as atividades a serem desenvolvidas, tanto em quantidade quanto em qualidade (DRAIBE, 2001). E esses fatores são relevantes, porque caso os agentes não conheçam os objetivos e regras do programa, eles elegerão suas próprias referências e objetivos ou, embora conheçam tais objetivos, podem discordar e eleger suas próprias diretrizes (baseadas na sua clientela, em grupos de interesse ou em aspectos burocráticos) (ARRETCHE; 2001).

Além de a seleção ter de ser minimamente vocacionada, como se destacou no item anterior, há ainda que se desenvolver um sistema de capacitação para que desempenhem suas atividades com mais qualidade e eficiência. Assim, necessário que se habilitem os defensores a se ajustarem à evolução social e jurídica, à complexidade dos desafios dos casos, em que se deparam ao adequado trato dispensado aos beneficiários da política, etc.

E estas missões ficam a cargo de um já mencionado órgão auxiliar da Defensoria Pública: a Escola Superior, além dos encontros anuais entre os burocratas, nos quais há capacitação e também interação, sem prejuízo de outros eventos organizados pela instituição.

Consoante informações apresentadas pelos Defensores Públicos-Gerais dos Estados, 17 (dezessete) Defensorias possuem algum centro de estudos ou escola jurídica própria, o que corresponde a 70,8% (setenta vírgula oito por cento) do total. Estes institutos atuam como entidades difusoras do conhecimento sobre a assistência jurídica, além de terem o objetivo de promover a capacitação e constante atualização dos Defensores Públicos (BRASIL, 2015d).

Todavia, o mesmo estudo indica que, embora a oferta de oportunidade de capacitação e atualização profissional pelas Defensorias Públicas Estaduais seja significativa, o percentual de defensores que afirma haver participado das capacitações ofertadas ou custeadas pela Defensoria é pequeno em relação à totalidade de defensores públicos. Apenas 42,4% (quarenta de dois vírgula quatro por cento) dos entrevistados já participaram de alguma capacitação, curso

de especialização, pós-graduação *latu sensu*, mestrado ou doutorado organizado ou custeado pela Defensoria Pública (BRASIL, 2015d).

O cenário não é distinto no âmbito da DPU, em que somente 30,9% (trinta vírgula nove por cento) dos defensores públicos participaram de capacitações ofertadas ou custeadas pela instituição (BRASIL, 2015d).

### 2.3.5 Sistemas de monitoramento e avaliação

Segundo Draibe (2001), o monitoramento e avaliação da implementação internamente tende a ser raro, restringindo-se, em geral, a examinar registros e coletar opiniões dos agentes implementadores. Enfatiza, também, que mais raro ainda são monitoramento e avaliação externos, pautados em procedimentos científicos e em que se pode contar com certa isenção no julgamento.

Entretanto, no âmbito do monitoramento e avaliação da Defensoria Pública, essa afirmação parece não se aplicar. Isso porque serve de base de dados secundários deste estudo dissertativo um total de três relatórios de iniciativa interna e outros quatro estudos diagnósticos externos (BRASIL; 2004b; 2006; 2009; 2015a; 2015d; ANADEP; IPEA, 2013).

Assim, podem ser plenamente respondidas no âmbito do presente estudo as sugestões de questionamentos de Draibe (2001) para se conhecer o que se convencionou chamar de “sistemas internos de monitoramento e avaliação”, e este estudo adequa a terminologia para ir além ao incluir os sistemas externos, excetuando a expressão: “interno”.

Segundo a autora, deve-se procurar saber se este tipo de procedimento de monitoramento e avaliação é regular; se seus conteúdos e métodos contribuíram para a melhora da implementação e maior efetividade do programa, se ocorreram correções de processos e procedimentos graças ao material coletado e, por fim, se seus resultados foram sistematizados e socializados entre os participantes (DRAIBE, 2001).

Dispondo, cronologicamente, as pesquisas de âmbito nacional já realizadas e já mencionadas no item que tratou da trajetória da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis, a partir de 1988, tem-se, primeiramente, o I Estudo Diagnóstico da DP no Brasil, produzido no ano de 2004 (BRASIL; 2004b).

Neste ano acima mencionado, o Ministério da Justiça inaugurou a iniciativa de promover diagnósticos sobre a instituição, e estes se repetiram nos anos de 2006, 2009 e 2015. Nesse meio tempo houve, ainda, a edição de relatórios internos de iniciativa da ANADEP, sendo dois relatórios de atuação coletiva, organizados a partir de colaborações voluntárias de estudos casos enviadas por várias unidades da instituição e um mapa da Defensoria produzido

pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (BRASIL; 2006; 2009; 2015a; 2015d; ANADEP; IPEA, 2013).

Os aspectos mais relevantes destes estudos já foram objeto de análise do item 2.2 do presente capítulo, dispostos na análise de *path dependence* que havia sido desenvolvida. Assim, neste ponto do estudo, importa apenas ressaltar justamente a correlação que pôde ser percebida entre o conteúdo e resultados das pesquisas junto à Defensoria com as alterações legislativas perpetradas na política e desenho institucional da instituição.

Todavia, frise-se que esta conclusão não importa incompatibilidade com a noção de *path dependence*, mas plena consonância, uma vez que este mecanismo teórico não defende a rigidez institucional, mas uma noção de trajetória, que guarda dependência com a origem.

E foi exatamente o que se pôde perceber, pelo menos no âmbito legal, pois houve vinculação ao preceito constitucional de desenvolvimento da política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis com execução a cargo da Defensoria Pública, a partir de 1988. Houve, ainda, alterações seguintes na política e na instituição, mas estas buscaram exatamente efetivar, da maneira mais eficaz possível, tal determinação constitucional.

Ademais, nota-se certa regularidade nos sistema de monitoramento e avaliação da política, de modo que é possível perceber que esta sofreu alterações posteriores a sua formulação, que se revelam decorrentes dos resultados das avaliações. E isto pode ser detectado inclusive do estudo de linha passadas sobre a trajetória da política, cumulado com os resultados dos estudos diagnósticos da Defensoria Pública, tal como sintetizado na figura que encerra o item 2.2.

Por fim, cabe destacar que os resultados dos seus sistemas de monitoramento e avaliação são plenamente socializados, não só entre os membros da instituição, como também de toda a sociedade, o que viabiliza certo controle social sobre a política.

### 2.3.6 Sistemas logísticos e operacionais

Para completar a *anatomia do processo geral de implementação*, resta analisar os sistemas logísticos e operacionais da política, isto é, se os recursos financeiros são suficientes para os objetivos propostos se chegam em prazos adequados, se há possibilidade de serem maximizados e etc.

Para tanto, necessário aludir à autonomia financeira conferida à DP. Como já se apontou em mais de uma oportunidade, uma das faces da autonomia defensorial é a financeira. Na verdade, tal *autonomia* consiste na prerrogativa de iniciativa da proposta orçamentária,

subordinada aos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, e aprovação pelo Legislativo.

Cabe às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a competência para fixar limite para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes e outras instituições. Desse modo, necessário frisar que a noção de *autonomia financeira* subordina às diretrizes impostas pela LDO.

Como se viu, o texto original da Constituição Federal de 1988 somente resguardou autonomia ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, restando as Defensorias subordinadas às estruturas executivas do Estado.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conferiu às DPE's iniciativa de sua proposta orçamentária, o que é denominado pela literatura como *autonomia financeira* (BRASIL, 2004a). Lembrando que somente em 2013, com a Emenda Constitucional nº 74, esta garantia foi estendida para DPU e DPDF (BRASIL, 2013a).

Tal autonomia se completa com a regra da Constituição Federal de 1988 de que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos entre os créditos suplementares e especiais serão destinados aos órgãos do Legislativo, Judiciário, MP e DP, até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, isto é, cotas mensais do orçamento que são calculadas de acordo com o valor da receita corrente líquida anual e são destinadas a essas instituições (BRASIL, 2015<sup>a</sup>; 1988; LIMA, 2015).

Dito isso, insta colacionar alguns dados a respeito do orçamento das Defensorias<sup>3</sup>. A tabela abaixo apresenta a composição do orçamento médio anual das DPE's em 2014, de acordo com diferentes fontes.

Tabela 1 – Composição do orçamento médio anual das Defensorias Públicas Estaduais, por fontes de receita (2009 e 2014)

UF	2009	2014
Fundo próprio	R\$ 24.867.632,28	R\$ 30.725.637,93
Tesouro Federal	R\$ 40.766.207,10	R\$ 102.094.505,26
Convênios Federais	R\$ 1.056.273,69	R\$ 1.196.492,60
Subvenções e Doações	-	R\$ 5.000,00
Outras fontes	R\$ 1.414.415,54	R\$ 2.823.726,74
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 68.104.528,61</b>	<b>R\$ 136.845.362,53</b>

Fonte: Defensores Públicos-Gerais Estaduais, III e IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009 e 2015)

<sup>3</sup> Informe-se que os dados relativos ao Distrito Federal não foram contabilizados neste mais recente diagnóstico sobre as Defensorias Públicas, pois, conforme declara o próprio documento, não houve como conferir se as somas vultosas dessa unidade da federação são de fato as informadas ou se houve erros de digitação (BRASIL, 2015d).

Como se pode observar, em 2009, o Tesouro Federal contribuiu com quase 60% (sessenta por cento) dos orçamentos das DPE's, enquanto os Fundos Próprios foram responsáveis por 36,5% (trinta e seis vírgula cinco por cento) do orçamento total (BRASIL, 2015d).

Estes Fundos Próprios estão presentes em algumas Defensorias Públicas Estaduais e consistem em reservas monetárias utilizadas para custear o funcionamento da instituição a nível estadual, realizar atividades complementares ao ofício da DP, e investimentos necessários à manutenção e expansão organizacional (BRASIL, 2015d).

A composição destes Fundos é variada, sendo o componente mais importante os honorários de sucumbência<sup>4</sup>. Tanto que, no ano de 2009, esse item foi apontado como uma fonte de composição dos fundos próprios em 45% (quarenta e cinco por cento) das Defensorias Públicas, que possuíam fundos próprios e, em 2014, este percentual passou para 62% (sessenta e dois por cento) (BRASIL, 2015d).

Outra importante fonte de composição dos fundos próprios são as taxas de inscrição de concursos públicos. Em 2009, esse item representava 34% (trinta e quatro por cento) dos fundos próprios das DPE's e, em 2014, esse percentual subiu para 42% (quarenta e dois por cento) (BRASIL, 2015d).

Quanto ao orçamento da DPU, os dados disponíveis relativos aos anos de 2008 e 2014 podem estar dispostos na tabela abaixo, o que permite fazer uma comparação (BRASIL, 2015d).

Tabela 2 – Composição do orçamento médio anual da Defensoria Pública da União, por fontes de receita (2009 e 2014)

Fonte de recursos	2008	2014
Fundo próprio	-	R\$ 4.552.335,00 (1,2%)
Tesouro Federal	R\$ 94.428.607,00 (98,6%)	R\$ 360.147.407,00 (98,8%)
Convênios federais	R\$ 1.334.799,50 (1,4%)	-
Subvenções e doações	-	-
Outra(s) fonte(s)	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 95.763.406,50</b>	<b>R\$ 364.699.742,00</b>

Fonte: Defensores Público-Geral Federal, III e IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009 e 2015).

No caso da DPU, como se pode perceber, houve aumento das receitas da instituição, chegando, em 2014, a quase quatro vezes o valor aprovado em 2008. Quanto à proveniência de

<sup>4</sup> Isto é, parcela referente ao que a parte vencida paga à parte vencedora num processo jurídico a título de pagamento dos honorários do advogado desta última. O defensor público é legalmente impedido de receber esses valores pelos serviços prestados, sendo estes recebidos pela Defensoria Pública, mas estes valores não podem ser recebidos pela instituição na hipótese de ser a parte vencida o ente ao qual pertence. Assim, se numa ação patrocinada pela DPU a União for condenada, a DPU não faz jus ao recebimento de honorários sucumbenciais. (LIMA, 2015)

seus recursos, a maior parte tem disso proveniente do Tesouro Nacional, assim como nas Defensorias Públicas Estaduais.

No entanto, um diferencial entre estas unidades da Defensoria reside no fato de o Fundo Próprio representar um percentual baixíssimo da receita da DPU, não trazendo o IV Diagnóstico maiores informações sobre a que isso se deve.

Quanto às despesas das Defensorias Públicas Estaduais, resumida na tabela abaixo, tem-se que o valor mais dispendioso, em 2014, se relaciona com o pagamento de Defensores Públicos (BRASIL, 2015d).

Tabela 3 – Despesas médias das Defensorias Públicas Estaduais por modalidade (2014)

Modalidade de despesa	Valor médio empregado para custeio
Folha de pagamento de Defensores Públicos	R\$ 96.360.485,81
Folha de pagamento de servidores administrativos da instituição	R\$ 13.535.219,26
Folha de pagamento de estagiários da instituição	R\$ 3.143.831,92
Outras despesas com pessoal	R\$ 4.442.306,10
Itens de custeio*	R\$ 14.652.850,69
Convênios para prestação de atividades-fim	R\$ 678.283,89
Eventuais despesas de terceirização de atividades de assistência jurídica realizadas no orçamento da instituição ou poder diverso	R\$ 12.567.195,73
Itens de investimento**	R\$ 1.932.913,10

Fonte: Defensores Público-Gerais Estaduais, IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009 e 2015).

\*Excluídas as despesas com pessoal, as despesas de custeio devem ser entendidas como as direcionadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis, como serviços gerais, secretariado e vigilância.

\*\*Entendidos como os direcionados ao planejamento e à execução de obras, inclusive os destinados à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

No âmbito da DPU, o quadro não é muito diverso, consoante tabela abaixo. Defensorias Públicas Estaduais, resumida na tabela abaixo, tem-se que os mais dispendiosos em 2014 foram o pagamento de defensores públicos, representando 56,4% (cinquenta e seis vírgula quatro por cento) de seu orçamento anual (BRASIL, 2015a).

Tabela 4 – Despesas da Defensoria Pública da União por modalidade (2008 e 2014)

Modalidades de despesa	2008		2014	
	Valor	%	Valor	%
A. Despesa com pessoal e encargos sociais	R\$ 60.820.743,00	62,4%	R\$ 199.536.701,54	56,4%
A1. Folha de pagamento dos Defensores Públicos	-	-	R\$ 157.528.583,76	44,5%
A2. Folha de pagamento dos servidores administrativos	-	-	R\$ 24.821.370,78	7,0%
A3. Folha de pagamento dos estagiários	-	-	R\$ 17.186.747,00	4,9%
A4. Outras despesas com pessoal	-	-	-	-
B. Itens de custeio (excluídas as despesas com pessoal - as despesas de custeio devem ser entendidas como as direcionadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis, como serviços gerais, secretariado e vigilância)	R\$ 33.185.502,00	34,1%	R\$ 141.536.912,00	40,0%
C. Convênios para prestação de atividades-fim (perícias, laudos, pareceres, entre outras)	-	-	-	-
D. Eventuais despesas de terceirização de atividades de assistência jurídica realizadas no orçamento da Instituição ou Poder diverso	-	-	-	-
E. Itens de investimento (entendidos como os direcionados ao planejamento e à execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente)	R\$ 3.444.845,00	3,5%	R\$ 12.587.538,00	3,6%
<b>Total</b>	<b>R\$ 97.451.090,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 353.661.151,54</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015d).

A conclusão dos estudos Diagnósticos é que estes dados orçamentários, cumulados com outros constantes da mesma pesquisa, conduzem à identificação de uma característica estrutural: “em geral, a Defensoria Pública no Brasil possui poucos recursos para planejamento,

composição de fundos emergenciais e investimentos na própria instituição, tanto a nível federal quanto estadual” (BRASIL, 2015d, p. 95)

Interessante comentar que o IV Diagnóstico promoveu pesquisa de opinião entre os defensores públicos e entre as sugestões mais indicadas por estes agentes se apresenta a inclusão da Defensoria Pública na Lei de Responsabilidade Fiscal, pois que assim passaria a contemplar percentuais fixos de repasse anual às Defensorias, o que, segundo as conclusões do diagnóstico, viabilizaria melhor planejamento da instituição, com projeções sólidas mais eficazes e realistas (BRASIL, 2015d).

Vale também comentar sobre a visão dos defensores públicos estaduais a respeito da autonomia para gerir a alocação dos próprios recursos, com apenas 18,5% (dezoito vírgula cinco por cento) afirmando que os órgãos possuem total liberdade, enquanto 43% (quarenta e três por cento) declaram que a autonomia é pouca ou nenhuma (BRASIL, 2015d).

No âmbito da DPU, o cenário ainda se mostra ainda mais crítico, com 94,6% (noventa e quatro vírgula seis por cento) afirmando que a unidade da Defensoria, em que trabalham possui pouca ou nenhuma autonomia para gerir a alocação e aplicação de seus próprios recursos (BRASIL, 2015d).

Sobre a possibilidade de seus recursos serem maximizados, isto depende da proposta orçamentária editada pelas Defensorias serem ou não aceitas e estarem em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

### 2.3.7 Sistemas responsivos

Complementarmente ao modelo de Draibe, este estudo propõe que sejam investigados também os sistemas responsivos no âmbito da política pública, dada sua relevância, a fim de fortalecer ainda mais o sistema democrático. E a noção desse sistema ora proposto engloba tanto a dimensão de prestação de contas, quanto funcional. Então, insta questionar: como é a prestação de contas da Defensoria? Como os defensores públicos podem ser responsabilizados por seus atos? Há previsão de atos puníveis?

A legislação orgânica da Defensoria Pública determina:

Art. 97-B, § 6º: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Defensoria Pública do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido em lei. (BRASIL, 1994b)

Logo, tal qual o Ministério Público, a DP tem suas contas controladas e auditadas pelo Tribunal de Contas respectivo. Ademais, há o gerenciamento contábil interno, que fica a cargo

da respectiva legislação de organização interna das unidades da DP. Observe-se que o dispositivo colacionado faz menção apenas às DPE's.

Todavia, isso se justifica porque, como já visto, a autonomia financeira fora conferida, inicialmente, somente a estas Defensorias, tendo sido estendida à DPU somente com o advento da EC nº 74/2013. Assim, este dispositivo é plenamente válido e aplicável à DPU também, no âmbito federal (BRASIL, 2013a; ROCHA, 2013; SOARES DOS REIS; ZVEIBIL; JUNQUEIRA, 2013).

Quanto à responsabilidade funcional, esta é tratada pela Lei Orgânica sob três aspectos: atividade correcional da Corregedoria, infrações disciplinares e revisão do processo disciplinar (LIMA, 2015).

As correições realizadas pela Corregedoria Geral e por seus auxiliares se destinam a inspecionar a atividade funcional dos defensores públicos, verificando a regularidade e eficiência dos serviços prestados. Podem ser ordinárias (anuais) ou extraordinárias (de ofício, por determinação do DPG, ou recomendação do CSDP) (ROCHA, 2013).

Interessante ressaltar que o conteúdo intelectual do trabalho realizado pelos defensores, tais como as petições e argumentações jurídicas não podem ser objeto de questionamento pelas correições. Isso em razão da independência funcional de que gozam os burocratas e aspecto que não pode ser censurado, nem mesmo pelo Corregedor Geral (LIMA, 2015).

A respeito das infrações disciplinares, estas resultam da prática de ilícito administrativo-disciplinar, que derivam dos deveres, proibições e impedimentos que obrigam os defensores públicos ou do cometimento de crime contra a Administração Pública ou ato de improbidade administrativa. Para a DPU podem, ainda, serem descritas outras infrações, além dessas em sede de lei complementar (BRASIL, 1994b).

Há cinco espécies de penas disciplinares, que podem ser aplicadas conforme gravidade dos atos praticados: advertência, suspensão, remoção compulsória, demissão e cassação de aposentadoria (BRASIL, 1994b).

A hipótese de revisão disciplinar ocorre os casos em que, após a imposição de punição, surgirem fatos novos ou provas de que o defensor público não cometeu a infração ou que o ilícito praticado merecia infração mais branca (BRASIL, 1994b; LIMA, 2015).

Além desse sistema responsivo da legislação orgânica da DP, o novo regramento processual civil também estipula, em seu artigo 187, que “o membro da Defensoria Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções” (BRASIL, 2015c).

Isto significa que a pessoa prejudicada em decorrência de ato doloso ou fraudulento praticado por agente da Defensoria Pública terá o direito a ser ressarcido, por meio de ação a ser ajuizada contra o Poder Público que, por sua vez, poderá responsabilizar regressivamente o agente da instituição.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, necessário rememorar que um dos objetivos do presente capítulo é identificar, finalmente, qual é o modelo de assistência jurídica gratuita aos vulneráveis adotado no Brasil, dentre a classificação apresentada no capítulo anterior.

Note-se que, após conhecer detalhes sobre a política desenvolvida neste país, sabe-se que aqui os executores da política são pagos pelo Estado, tendo como beneficiários as pessoas de baixa renda, que não têm condições de pagar pelos serviços de um advogado, o que se remete ao sistema *judicare*. Todavia, neste sistema estes executores integram o setor privado e, como visto, na política adotada no Brasil, destes se veda o exercício da advocacia. Logo, não se pode concluir que o modelo adotado no Brasil é o *judicare*.

Já o segundo modelo, o de *advogados remunerados pelos cofres públicos*, assemelha-se mais ao adotado no Brasil. Isto porque naquele modelo a atuação não se restringe aos tribunais, transcendendo-o, pois além do patrocínio de causa há conscientização de direitos, etc.

E no caso brasileiro, como exposto, o programa de seleção por concurso público tende a ser vocacionado, e a instituição adquiriu também atribuições extrajudiciais e de educação em direitos. Então, o terceiro e último modelo, o misto, parece então restar inaplicável no caso brasileiro.

Ademais, os elementos colhidos neste capítulo permitem constatar que as alterações promovidas ao longo do tempo na política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis e no desenho institucional da Defensoria Pública estão em consonância com os respectivos resultados das avaliações da política, que foram feitas desde sua concepção.

Dessa forma, é possível perceber a estreita relação entre o resultado dos estudos diagnósticos e relatórios da Defensoria e as alterações legislativas pontuais feitas na política e na instituição, o que leva a crer que estas foram motivadas por aquelas.

Percebe-se, ainda, certa vinculação à disposição originária da Constituição, mas com alterações expansivas em seu alcance nos anos seguintes, dada a consideração de novas formas de demandas judiciais, bem como de resoluções alternativas.

Nota-se, também, certo fortalecimento institucional da DP, no âmbito formal, de acordo com as alterações legais e constitucionais examinadas. Ademais, também resta claro

que, muito embora já presente antes de sua institucionalização pela Constituição Federal de 1988, e tendo se passado mais de 28 anos desta, o cenário da assistência jurídica gratuita aos vulneráveis ainda se revela bastante insatisfatório. E a análise deste capítulo possibilitou contato com os principais problemas de execução desta política, que serão objeto de análise empírica na próxima sessão, em busca de melhor compreender este cenário deficiente.

### **3. PRINCIPAIS PROBLEMAS DE EXECUÇÃO E SEU ENFRENTAMENTO**

O capítulo passado oportunizou a visualização dos obstáculos e falhas que acometem a política em estudo. Após se percorrer a trajetória da política e o desenho institucional da Defensoria Pública foi possível detectar os principais problemas de execução que são enfrentados.

E os questionamentos que restam são: por que, mesmo preexistente em alguns Estados e tendo se passado mais de 28 anos de sua institucionalização, os dados da política ainda deixam tanto a desejar? A que se devem resultados tão insatisfatórios em alguns Estados, mesmo diante de tamanha evolução legal?

A fim de responder estes questionamentos esta pesquisa se utiliza de estudos de casos relacionados aos principais problemas de execução da política de acesso gratuito à justiça no Brasil.

Desde logo, se afasta a hipótese de descaso público diante das evidências colhidas neste estudo de evolução legal no seu fortalecimento ao longo dos anos. Assim, levanta-se a hipótese da concorrência entre interesses corporativos e a evolução legal perpetrada pelas determinações constitucionais de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis.

Este capítulo encontra-se organizado de modo a partir do detalhamento dos critérios e forma de seleção dos casos, com a explicação da metodologia adotada. Somente após este momento se passa, efetivamente, aos estudos de casos dos problemas de execução da política em estudo.

#### **3.1 SELEÇÃO DE CASOS E ASPECTOS METODOLÓGICOS**

O estudo de casos serve bem ao intento de análise de políticas e tem sido um método usado não só para descrever situações, mas também para atribuir relações causais (GRAY, 2012). Logo, se apresenta adequado ao presente problema de pesquisa que deseja investigar o porquê dos resultados insatisfatórios da política, mesmo após tempo suficiente para seu amadurecimento e, ainda, que conte com razoável consideração e fortalecimento legislativo.

E para a escolha dos casos o pesquisador deve contar com uma base teórica sobre o tema que o direcione na eleição do que vale a pena investigar (GRAY, 2012). Daí a importância do caminho percorrido nos dois capítulos anteriores, que servirão para se conhecer o modelo

de política de acesso gratuito à justiça adotado no Brasil, seus contornos, avanços, limites e problemas de execução. Estes últimos, em especial, podem ser explorados, a fim de se responder ao problema que conduz esta pesquisa.

Assim, a partir da teoria construída, nas linhas passadas, foi possível fazer um levantamento das principais dificuldades, que afetam a execução da política pública de acesso gratuito à justiça no Brasil. A partir daí foram selecionados casos a serem analisados.

Assim, primeiramente, foram classificados os três principais problemas enfrentados, quais sejam:

- Queixas de discrepância entre autonomia formal e real;
- Insuficiência de defensores públicos e unidades da Defensoria Pública;
- Resistência à atuação coletiva da Defensoria Pública.

Em seguida, buscaram-se os casos para que estes pudessem ser organizados e alocados nessa classificação de acordo com o tipo de problema que se relaciona.

Estes casos foram escolhidos dentre ações constitucionais apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de distintos lugares da federação, que guardam correlação com os problemas enfrentados. Isto porque no bojo destas ações ajuizadas do STF, que se discutem casos concretos à luz da Constituição Federal, que é o marco desta análise por ser a grande referência da institucionalização em âmbito nacional da política em estudo e da instituição responsável por sua execução.

Assim, utilizou-se a ferramenta de busca do domínio oficial do STF entre as ações constitucionais, ou seja: Ação Direta de Constitucionalidade (ADC); Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Quanto ao período de tempo adequado para a colheita dos casos, de modo consequentemente lógico, abrange quaisquer casos posteriores a 1988, ano de promulgação da atual Constituição Federal.

Inseriu-se na ferramenta de busca a expressão: “associação nacional defensores públicos”, para que se pudesse obter uma lista de casos em que estes fossem relacionados com questões institucionais da Defensoria Pública na execução da política em estudo.

Optou-se por esta expressão ao invés de “Defensoria Pública”, porque esta seria demasiadamente aberta e os resultados da busca incluiriam, inclusive, ações propostas por esta instituição no exercício de suas funções, que não tivessem nenhuma relação com aspectos institucionais.

Já a expressão escolhida para a busca incorpora nos resultados todas as ações constitucionais que tenham tanto a associação estadual, quanto a federal como parte ou menção em decisões.

Assim, do resultado da busca foram aplicados alguns critérios de seleção, excluindo-se os casos sem julgamentos ou extintos por perda superveniente do objeto por terem sido solucionados durante o processo. Mantiveram-se os casos já julgados ou com pelo menos medidas cautelares já apreciadas. Tais medidas são utilizadas no início do processo para assegurar seu resultado final, mas não representam ainda segurança em relação ao julgamento final. Todavia, de qualquer forma, o julgamento desta medida já contempla uma mínima discussão sobre o tema e apresenta indicativos do que pode ser a posição final da Corte, por isso, são interessantes de serem mantidos casos neste estado para esta análise.

Foram excluídos ainda casos que apareceram no resultado da busca, mas que não estão relacionados às questões institucionais da Defensoria Pública, estando entre os resultados por incluir o termo “associação nacional”, mas dizendo respeito, por exemplo, à associação e magistrados, delegados, ou promotores.

Restam, assim, os casos que efetivamente discutem temas institucionais da DP, o que totaliza uma população de 16 (dezesseis) casos. Aplicando-se um último critério de seleção, que é o de se relacionar aos três principais problemas de execução detectados por esta pesquisa, ficam 11 (onze casos).

Destes, 03 (três) possuem idêntico objeto, só diferenciando-se por dizer respeito a diferentes unidades territoriais da DPE. Assim, escolheu-se entre estes um caso representativo que já foi julgado, preterindo-se os outros dois por só possuírem decisão liminar.

Logo, após a aplicação destes critérios de seleção, resulta a amostra desta pesquisa, composta por 09 (nove) casos. Portanto, o presente estudo de casos caracteriza-se como de N pequeno, isto é, um pequeno número de casos na amostra.

Os casos selecionados, organizados consoante classificação dos principais problemas de execução da política em estudo podem ser dispostos da seguinte forma:

Tabela 5 – Estudo de casos organizado por problemas de execução

<b>ESTUDO DE CASOS</b>	
<b>PROBLEMA DE EXECUÇÃO</b>	<b>CASOS</b>
Queixas de discrepância entre autonomia formal e real	Caso 1. ADPF 339/PI Caso 2. ADI 5296/DF Caso 3. ADI 5381/PR Caso 4. ADI 5287/PB Caso 5. ADI 5286/AP

Resistência à atuação coletiva da Defensoria Pública	Caso 6. ADI 3943/DF
Insuficiência de defensores públicos e unidades da Defensoria Pública	Caso 7. ADI 4163/SP Caso 8. ADI 3892/SC Caso 9. ADI 4270/SC

Fonte: Elaboração própria

### 3.1.1 PROBLEMA 01: QUEIXAS DE DISCREPÂNCIA ENTRE AUTONOMIA FORMAL E REAL

Como se viu, é constitucionalmente previsto que as Defensorias Públicas tenham autonomia funcional e administrativa, bem como iniciativa se sua proposta orçamentária dentro dos limites legais, o que se convencionou chamar de “autonomia financeira” (BRASIL, 2013a; 2004a; 1988).

No capítulo passado tais autonomias foram conceituadas e se mencionou recomendação de fortalecimento destas por ator internacional (OEA, 2013; 2014). Ademais, se assinalou também que há pesquisas no sentido de que a autonomia da Defensoria é mais formal que real e que é alto o percentual dos defensores públicos, que declaram que possuem pouca ou nenhuma autonomia na alocação dos recursos da instituição (BRASIL, 2015d; MADEIRA, 2014)

Enfim, o argumento é de que estas autonomias garantiriam pleno acesso à justiça, na medida em que a Defensoria não estaria subordinada ao Executivo, ou quaisquer dos poderes. Isto garantiria à instituição a possibilidade de executar os projetos próprios, controlar os recursos para gerenciamento interno, além de paridade em relação aos outros atores do sistema de justiça (BRASIL, 2004b).

No entanto, resta o questionamento: estas queixas têm fundamento? E mais, deve-se perguntar: sob quais fundamentos se pautam e se justificam conferir autonomia a uma burocracia não eleita?

Assim, útil a análise de alguns casos concretos relacionados às queixas de discrepâncias entre autonomia formal e real.

### 3.1.2 Caso 1: ADPF 339/PI

Como se aduziu ao se tratar dos sistemas logísticos e operacionais da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis, a DP faz jus ao repasse do duodécimo, juntamente com o Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público (BRASIL, 1988). E este fator completaria e concepção de autonomia da instituição (BRASIL, 2015a).

Ocorre que o Poder Executivo do Estado do Piauí não estava, entretanto, cumprindo seu dever constitucional de repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias da Defensoria Pública Estadual na condição de duodécimos mensais. Diante disso, a ANADEP ajuizou, no ano de 2015, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental reclamando a situação (BRASIL, 2016e).

No julgamento da ação, tanto a Advocacia-Geral da União quanto Procuradoria-Geral da República se posicionou pela procedência do pedido. E, apesar de regularmente intimado, o Governador do Estado do Piauí não apresentou as informações.

O STF acolheu o pedido, declarando que o Governador do Estado é obrigado a efetuar o repasse, sob a forma de duodécimos e até o dia 20 de cada mês, da integralidade dos recursos orçamentários destinados, pela lei orçamentária, à DPE (BRASIL, 2016e).

E esta decisão corresponde exatamente a atual redação do artigo 168 da CF/88, após a EC nº 45 de 2004, que incluiu a Defensoria Pública como beneficiária deste repasse obrigatório (BRASIL, 2004a, 1988). *In verbis*:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (BRASIL, 1988)

Na votação, restou vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido, sob a justificativa de ter por inconstitucionais os dispositivos da Carta de 1988 advindos das Emendas Constitucionais nº 45 e nº 74, por vício formal em decorrência de terem sido fruto de iniciativa parlamentar. Tema que será discutido no bojo do próximo estudo de caso, que questiona a constitucionalidade desta última emenda (BRASIL, 2016e).

### 3.1.3 Caso 2: ADI 5296/DF

Como visto na sessão sobre a trajetória da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis a partir de 1988, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como Emenda da Reforma do Judiciário, conferiu às Defensorias Públicas estaduais autonomia funcional e administrativa, bem como iniciativa se sua proposta orçamentária dentro dos limites legais, o que se convencionou chamar de “autonomia financeira” (BRASIL, 2004a). Tais autonomias foram estendidas, somente em 2013, às Defensorias Federais e do Distrito Federal pela Emenda Constitucional nº 74 (BRASIL, 2013a).

O projeto desta última emenda havia sido apresentado, por um grupo de Deputados Federais, tendo sido esta proposta aprovada em 2013, convertendo-se na EC nº 74/2013, que

incluiu o § 3º ao art. 134 da Constituição Federal de 1988, segundo qual se aplica às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal as autonomias que até então eram previstas para as DPE's.

A constitucionalidade desta última emenda, entretanto, havia sido questionada em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pela então Presidente da República, no ano de 2015, em face do Congresso Nacional (BRASIL, 2016c).

O fundamento da ADI 5296 foi o de que a referida emenda tratou sobre o regime jurídico de servidores públicos da União, matéria que só poderia ser discutida no Congresso Nacional por iniciativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, II, alínea "c", da Carta Magna de 1988:

Art. 61 [...]

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (BRASIL, 1988)

Assim, apesar deste dispositivo fazer referência a "leis", essa regra valeria também para "emendas constitucionais". A partir desta perspectiva, se fosse admitido que os parlamentares apresentassem emendas constitucionais tratando sobre os assuntos do art. 61, § 1º, seria uma forma de eles burlarem essa vedação (BRASIL, 2016c).

Desse modo, a ADI foi proposta sob o argumento de que a emenda constitucional, que disponha sobre alguma das matérias listadas no art. 61, § 1º, da CF/88 somente poderia ser objeto de proposição pelo Presidente da República. Logo, a EC nº 74/2013 seria inconstitucional por vício de iniciativa. Ademais, argumentou-se que os parlamentares teriam violado o princípio da separação dos poderes ao concederem autonomia à Defensoria Pública (BRASIL, 2016c).

Ao apreciar a medida cautelar da ação, o STF não concordou com estes fundamentos, afirmando ser plenamente possível que emenda à Constituição, proposta por iniciativa parlamentar, trate sobre as matérias previstas no dispositivo em questão (BRASIL, 2016c).

Isto porque o regramento aplicável às emendas está em outro artigo, qual seja, o artigo 60, de modo que as regras de reserva de iniciativa fixadas no artigo 61 não se aplicam no caso discutido. Ademais, concluiu a Corte que não houve violação do princípio da separação dos Poderes, pois não existe, em âmbito federal, reserva de iniciativa em se tratando de emendas constitucionais (BRASIL, 2016c).

Foi discutido que, quando a Constituição de 1988 prevê que determinados projetos de lei somente podem ser apresentados por alguns legitimados, esta não proíbe que tais temas sejam tratados por emenda constitucional iniciada por qualquer dos legitimados (BRASIL, 2016c).

Logo, deve-se permitir que os legitimados do artigo 60 possam propor emendas à Constituição ainda que estas tratem sobre os assuntos do artigo 93. De igual forma, deve-se permitir, que qualquer dos legitimados do artigo 60, possa propor emendas à Constituição Federal, ainda que dispor sobre os assuntos do artigo 61, § 1º, II, da CF/88 (BRASIL, 2016c).

O Procurador-Geral da República opinou pelo indeferimento da medida cautelar, como também pela improcedência do pedido. Esclareceu que o objeto da emenda é a posição institucional da DPU, e não o regime jurídico dos respectivos servidores. Rememorou ainda que a EC 45/2004 já havia sido objeto de questionamento no STF, e que sua constitucionalidade formal havia sido reconhecida na ADI 3.367/DF, no ano de 2006 (BRASIL, 2016c).

Interessante destacar que a discussão na Corte considerou, ainda, que a concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional, fazendo clara alusão às Resoluções da OEA, e concluindo que isso não se mostra incompatível com a ordem constitucional, pois que aperfeiçoaria o sistema democrático e a concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça e da prestação de assistência jurídica aos vulneráveis (BRASIL, 2016c).

Como já havia se manifestado no caso anterior, o Ministro Marco Aurélio votou pela procedência da ADI, e com ele o Ministro Gilmar Mendes, sob o argumento de que o ato de conferir autonomia administrativo-financeira a setores ou órgãos deve ser visto com parcimônia. Menciona também projetos de emenda que já cogitam dotar de autonomia a Advocacia-Geral da União, a Receita Federal, e a Polícia Federal. Afirmando que vê com preocupação essa evolução (BRASIL, 2016c).

Interessante destacar as colocações de alguns ministros que questionaram a autonomia atribuída à DP. Ministro Marco Aurélio, por exemplo, observa que a autonomia administrativa e financeira sempre esteve vinculada a Poder e, em seu ver, o que ocorreu em 1988 foi o Ministério Público ter logrado exceção a essa regra. Por fim, afirma que não é possível ao poder constituinte derivado estender essa exceção (BRASIL, 2016c).

Neste ponto, o Ministro Ricardo Lewandowski também partilhou dessa visão mostrando-se temeroso, porque com relação ao Ministério Público, a autonomia diz respeito, não apenas ao orçamento, mas também à criação de cargos, mas também à elaboração do

próprio estatuto, revelando-se uma autonomia extremamente ampla. E questiona se seria bom que conferir também à Defensoria Pública este tipo de autonomia (BRASIL, 2016c).

O Ministro Roberto Barroso, por sua vez, pondera que a ele parece razoável e legítimo que se propicie à DP tratamento análogo ao que foi dado, pela Constituição, ao Ministério Público, por três razões. A primeira delas é que a Defensoria Pública é a contra parte no processo penal justamente do Ministério Público. Portanto, o tratamento semelhante entre estas instituições seria até mesmo desejável, a fim de que os pobres não sejam bem acusados e mal defendidos (BRASIL, 2016c).

O Ministro especifica que no caso discutido, que diz respeito à DPU, o grande adversário nas questões previdenciárias da clientela desta instituição é exatamente a União Federal. Logo, reconhecer a autonomia administrativa e funcional da DP em face da União é protegê-la contra "o seu grande adversário" nos processos em que a Defensoria Pública atua. E a terceira razão é que a assistência jurídica aos vulneráveis é um direito fundamental consagrado na Constituição (BRASIL, 2016c).

Após a discussão e consideração destes pontos, a medida cautelar não havia sido acolhida, restando vencidos os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Fez-se, ainda, questão de destacar que isso não significa que toda e qualquer instituição ligada ao Poder Executivo pode se tornar autônoma por meio de Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar (BRASIL, 2016c).

Isto é, a depender do caso concreto, isso poderá sim configurar uma violação ao princípio da separação dos Poderes, mas no caso da Defensoria Pública não há essa afronta, porque as atribuições da instituição não possuem vinculação direta com a essência da atividade executiva e pelos motivos considerados no debate.

### 3.1.4 Caso 3: ADI 5381/PR

Neste caso, a Associação Nacional de Defensores Públicos ajuizou ADI questionando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado do Paraná, para o exercício financeiro do ano de 2016. A alegação foi a de que a norma teria reduzido em quase 70% (setenta por cento) o orçamento da Defensoria Pública, mas careceria de inconstitucionalidade formal por falta de participação da Defensoria Pública nos debates da LDO (BRASIL, 2016d).

Assim, este caso trouxe à baila a possibilidade de participação da Defensoria Pública na discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), após a instituição ter seu orçamento diminuído, drasticamente, em relação ao ano anterior, indo de R\$ 140 milhões para R\$ 45 milhões (BRASIL, 2016d).

Portanto, a tese é de que seria inconstitucional a LDO elaborada sem contar com a participação da DP para elaborar as respectivas propostas orçamentárias. Desse modo, a LDO enviada pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa deve contar com a participação prévia da Defensoria Pública, pois é aquela lei que fixa limites do orçamento anual que será destinado à instituição. E o fundamento legal disso estaria na defesa da aplicação do § 2º do artigo 99 da CF/88 às Defensorias Públicas, consoante determina o próprio artigo, que confere autonomia financeira à DP. Veja-se:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

[...]

Art. 134:

[...]

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

Assim, seria constitucional a previsão de participação da Defensoria Pública nas discussões da LDO. Conforme entendeu o STF, apesar desse dispositivo falar apenas no Poder Judiciário, a referida regra deverá também ser aplicada às Defensorias Públicas (BRASIL, 2016d).

Nas explicações do Ministro Roberto Barroso, o constituinte reconheceu também para as Defensorias Públicas, a mesma autonomia financeira conferida aos demais Poderes e ao Ministério Público, assim como a prerrogativa de propor seu próprio orçamento. O Ministro esclarece, ainda, que embora o artigo 134, § 2º, determine a subordinação da prerrogativa da DP de propor seu próprio orçamento ao artigo 99, § 2º, conclui que é obvio que se trata de um erro material de redação legal, isto é, a remissão correta seria ao § 1º do art. 99 (BRASIL, 2016d; 1988).

Desse modo, o STF deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do dispositivo da lei estadual questionada nesta ADI, ficando vencido o Ministro Marco Aurélio. Logo, decidiu liminarmente pela inconstitucionalidade formal da Lei de Diretrizes Orçamentárias que seja elaborada sem contar com a participação da Defensoria Pública para discutir a proposta com os demais Poderes e elaborar as respectivas propostas orçamentárias. Portanto, a LDO

enviada pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa deve contar com a participação prévia da DP (BRASIL, 2016d).

### 3.1.5 Caso 4: ADI 5287/PB

Nesta situação, a Defensoria Pública do Estado da Paraíba elaborou sua proposta orçamentária e a encaminhou ao Governador. Na referida proposta, a previsão era de destinação de R\$ 90 milhões para as despesas da instituição, valor este que foi calculado com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). E esta LDO determinava como limite para a elaboração da proposta orçamentária da Defensoria Pública o montante fixado na Lei Orçamentária do ano anterior, acrescido da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (BRASIL, 2016b).

Ocorre que, ao consolidar o projeto de Lei Orçamentária Anual o enviando à Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, reduziu a proposta orçamentária de R\$ 90 para R\$ 50 milhões e o projeto havia sido aprovado com esse novo valor (BRASIL, 2016b).

Diante disso, a ANADEP ajuizou ADI contra a referida lei, sob o argumento de que a mudança representou violação à autonomia orçamentária da Defensoria, garantida pela Constituição Federal de 1988. Postulou, assim, a inconstitucionalidade da Lei Orçamentária Anual Estadual (BRASIL, 2016b).

O STF analisou que a prerrogativa das DPs de elaborar e apresentar as propostas orçamentárias está subordinada a dois requisitos. O primeiro deles é que a proposta orçamentária seja elaborada em consonância com o previsto na respectiva LDO. E o segundo é que esta proposta deve ser encaminhada e apreciada perante o órgão legislativo correspondente. A este órgão, que no caso é a Assembleia Legislativa, cabe deliberar sobre a proposta apresentada, fazendo-lhe as modificações, que julgue necessárias (BRASIL, 2016b).

Logo, a DP não envia a sua proposta orçamentária diretamente para a Assembleia Legislativa (no caso das DPE's, ou para o Congresso Nacional, no caso da DPU). O que ocorre consoante a redação da Constituição destacada no estudo de caso anterior e conforme a discussão no STF sobre este caso é que a Defensoria Pública irá aprovar a sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao chefe do Poder Executivo. Este, por sua vez, irá consolidar, isto é, reunir em um único projeto de Lei Orçamentária, as propostas orçamentárias do Executivo, Judiciário, MP e da DP, encaminhando o projeto para ser apreciado pelo Poder Legislativo (BRASIL, 1988; 2016b; 2016d).

A Procuradoria-Geral da República defendeu a procedência do pedido, assim como a Advocacia-Geral da União, que afirmou a inviabilidade de o Poder Executivo efetuar redução

unilateral nas propostas orçamentárias enviadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, excetuada a necessidade de adequação das propostas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 2016b).

Logo, o STF entendeu que a redução unilateral do valor da proposta orçamentária elaborada pela DPE da Paraíba, apresentada em consonância com as disposições da LDO, por ato do Governador do Estado da Paraíba no momento da consolidação do projeto de lei orçamentário anual a ser enviado ao Poder Legislativo, revela verdadeira extrapolação de sua competência. Para a Corte, houve clara ofensa à autonomia da referida instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira (BRASIL, 2016b).

Os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski chegaram a se manifestar pela prejudicialidade da ação, observando o orçamento já havia sido executado. Contudo, no mérito, com exceção do Ministro Marco Aurélio, também acompanharam o relator para assentar a tese de que é inconstitucional a prática do Poder Executivo de reduzir, de forma unilateral, os orçamentos propostos por outros poderes e órgãos autônomos (BRASIL, 2016b).

Portanto, neste caso, foi declarada a inconstitucionalidade parcial da lei, sem pronúncia de nulidade, tendo em vista que, porque não há como desfazer o repasse de verbas já realizado. Logo, o julgamento serviu para firmar o entendimento da Corte sobre o tema, mas a situação concreta de repasse reduzido permaneceu mesmo com a procedência da ADI.

### 3.1.6 Caso 5: ADI 5286/AP

No Estado do Amapá, foi editada a Lei Complementar nº 86, no ano de 2014 dispendo sobre a estrutura da Defensoria Pública do Estado. Esta Lei previa, dentre outros temas, que: os defensores públicos chefes das unidades, Subdefensor Público-Geral, o Corregedor-Geral e o Ouvidor da DPE do Amapá deveriam ser nomeados pelo Governador do Estado, o afastamento para estudo ou missão, no interesse da DPE deveria ser autorizado pelo Governador do Estado, e os subsídios dos membros da Defensoria Pública seriam fixados por meio de lei de iniciativa do Governador do Estado (BRASIL, 2016a).

Sob o argumento de que estas determinações legais são inconstitucionais, a ANADEP questionou a referida lei complementar no STF. Sobre as nomeações, a Corte considerou que a lei estadual, ao atribuir competência ao Governador do Estado para nomear ocupantes de cargos essenciais na estrutura da Defensoria Pública estadual, estaria violando a autonomia

administrativa do órgão. Ademais, também segundo o STF, teria havido afronta à própria Lei Orgânica da DP, a Lei Complementar nº 80/94 (BRASIL, 2016a, 1994).

E isso remete ao conteúdo do item deste estudo que tratou do sistema gerencial e decisório da política de acesso gratuito à justiça, pois que os ocupantes dos referidos cargos deverão ser nomeados pelo próprio Defensor Público-Geral.

Logo, concluiu o STF que a Lei Estadual, ao tratar sobre o tema de forma diferente da LC nacional, além de violar a autonomia da DP, contrariou também a própria Constituição Federal 1988. Isto porque, embora seu artigo 24, inciso XIII, determine que há competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre a Defensoria Pública, cabe, no entanto, à União fixar as normas gerais (BRASIL, 2016a). *In verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XIII - assistência jurídica e Defensoria Pública;

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (BRASIL, 1988)

Desse modo, é legítimo que os Estados legislem sobre a Defensoria Pública, mas apenas para suplementar as normas gerais fixadas pela União, não sendo admissível que as contrarie. E a regulamentação geral da União sobre a DP em sede de lei complementar determina que compete ao Defensor Público-Geral a nomeação dos Defensores Públicos, que ocuparão as funções de chefes das unidades de atendimento.

Somente restou vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido, fazendo referências aos argumentos, que sustentou no julgamento da ADI 5296/DF (estudo de caso nº 2) (BRASIL, 2016a).

### 3.1.7 Resultados e análise

Dos casos analisados, absolutamente todos tiveram resultados no sentido de proteger a tripla autonomia prevista, constitucionalmente, à Defensoria Pública que, segundo a perspectiva da Corte, restou violada de formas diversas nos casos concretos analisados.

Assim, reconheceu-se o dever do Poder Executivo de efetuar os repasses de duodécimo constitucional (BRASIL, 2016e); a constitucionalidade da EC nº 74/2013, que conferiu autonomia à DPU e à DPDF (BRASIL, 2016c); a participação da Defensoria na discussão da LDO (BRASIL, 2016d); a impossibilidade de Governador reduzir proposta orçamentária da

Defensoria elaborada de acordo com a LDO (BRASIL, 2016b); e a inconstitucionalidade de lei estadual, que atribua ao Governador competências administrativas na DP (BRASIL, 2016a).

Portanto, estes estudos que compõem o exame do primeiro problema de execução que a política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis enfrenta, inclinam-se no sentido de confirmar a constatação de Madeira (2014), que concluiu pela incongruência entre as previsões legais de autonomia e o que de fato ocorre na prática em relação às DPE's. Assim, as queixas de discrepância entre autonomia formal e real parecem prosperar.

Em sua pesquisa, a autora lançou mão de uma análise com base em fontes qualitativas (documentos, legislação e entrevistas com defensores públicos) e quantitativas (a partir de alguns diagnósticos também analisados na presente pesquisa, associados a dados demográficos) (MADEIRA, 2014).

A conclusão foi de que a institucionalização e implementação de autonomia nos Estados ocorreram de forma lenta e variada, que foi justamente o fenômeno explorado por Moreira (2016), cujas conclusões foram mencionadas no item que traçou a trajetória da política em estudo.

Enfim, retomando a pesquisa de Madeira (2016), a autora notou que houve um aumento na autonomia em termos processuais, isto é, um aumento no poder de chefe do defensor público, mas observa que ainda há restrições em matéria orçamental. E foi exatamente o que pode ser percebido nos casos até então estudados, especialmente, os casos de nº 1, 3 e 4.

Entretanto, muito além de descrever os resultados destes casos concretos, este estudo não pode deixar de promover uma análise crítica sobre o mérito discutido nestas ações julgadas pelo STF, tampouco deixar de buscar compreender as razões deste problema de execução enfrentado pela DP. E, para tanto, faz-se necessário explorar a estrutura institucional das burocracias não eleitas que são incumbidas da execução de políticas públicas.

No tipo ideal racional-legal weberiano, os funcionários deveriam ser fieis executores do seu serviço, desprovidos de quaisquer paixões ou julgamentos, devendo, dentre outras coisas, prestar conta dos recursos recebidos para a execução de suas funções oficiais (WEBER, 1978).

Todos os tipos de atividades colocadas em prática pelos funcionários, por meio de atos administrativos, decisões ou normas, deveriam ser devidamente documentados e registrados e a essa coleção de documentos Weber (1978) atribui o nome de *bureau*, e ao funcionalismo que lhe gerencia, *burocracia*.

Logo, não há que se falar em exercício de discricionariedade, por parte dos burocratas no modelo weberiano. Todavia, com o passar do tempo, a dicotomia entre burocratas e políticos

passou a não ser tão clara, pois como concluíram os estudos empíricos de Aberbach, Rockman e Puntam (1981 apud LOTTA 2012), passou a caber ao burocrata a tomada de decisões, que não envolvem questões técnicas e permitem margem para negociação (politização da burocracia), e aos políticos escolhas e negociações que demandavam consideração de aspectos técnicos (burocratização da política).

Em uma democracia, a autoridade do Estado deriva das eleições e os representantes eleitos, por sua vez, delegam a outrem muitas das funções do Estado. Distinguindo-se do político profissional, os burocratas que executam estas funções caracterizam-se, principalmente, pela sua natureza não eleita, ou contra majoritária.

Aplicando isso no âmbito das políticas públicas, tem-se a possibilidade de delegação de deveres a uma burocracia especializada, a fim de que esta execute certa política, o que pressupõe ainda ter de conferir também aos burocratas alguns poderes. Mas resta o questionamento: até que ponto esta margem de discricionariedade é compatível com a democracia?

A justificativa de se conferir poderes à burocracia é tornar possível a implementação da política, tendo em vista que o processo de implementação também envolve tomada de decisões e gestão de recursos, e isso teria de pressupor uma mínima margem de discricionariedade. Como ressaltam McCubbins e Kiewiet (1991, p. 03 apud PRZEWORSKI, 2006, p. 53), fazendo alusão à Teoria da Agência, só se podem atingir os resultados desejados mediante a delegação de autoridade a outros, com o devido controle sobre estes, tendo em vista que, em não havendo controle, há abdicação de poder.

A autonomia conferida a instituições no aparelhamento estatal é tida por Dahl (1982) como inevitável, mas este alerta para o dever de parcimônia quanto a isso. Segundo o autor, todas as poliarquias organizam-se de modo a permitir a existência de organizações independentes ou autônomas, tanto na estrutura do Estado (a exemplo das cortes de justiça), quanto na sociedade (como é o caso das igrejas e empresas).

Para Dahl (1982), algum grau de controle não direto sempre se faz presente já que, por exemplo, há normas regulamentando a ordem econômica, razão pela qual este autor prefere o termo “autonomia relativa” (*relative autonomy*).

Nesse ponto, complementando e enriquecendo essa discussão em torno de uma autonomia relativa por parte das instituições nas democracias pluralistas, válido colacionar mais algumas considerações, agora mais detidamente em relação à burocracia.

Rememorando a concepção de Bresser Pereira (1995), o Estado como um todo é relativamente autônomo, não porque a esfera política é relativamente independente da esfera

econômica, mas porque a tecnoburocracia é uma classe situada dentro do aparelho do Estado, influenciando-o de fora para dentro.

Para Przeworski: “o Estado é autônomo quando os administradores estatais dispõem da capacidade institucional para escolher seus próprios objetivos e para realizá-los em face de interesses conflitantes” (PRZEWORSKI, 1995, p. 49).

Essas duas colocações podem, em princípio, parecer contraditórias, mas estão apenas falando sobre coisas diferentes. O conceito de Bresser Pereira aprecia a autonomia relativa do aparelho burocrático do Estado em relação à sociedade, já Przeworski se refere à ideia de um Estado “autônomo”, considerando que este é plenamente capaz de realizar seus próprios objetivos e implementar suas políticas.

Bresser (1995) explica que, neste último caso, o que se tem é um Estado “forte”, apto a realizar suas ações do ponto de vista fiscal, mas também detentor de legitimidade perante a sociedade, pela qual é apoiado, mas as duas definições se mostram bastante próximas, quando o que se tem é um Estado relativamente autônomo, porque controlado por uma burocracia forte, representando um Estado fraco, pois fiscalmente debilitado e em crise de governabilidade, revelando-se incapaz de implementar suas políticas.

Assim, a ideia de um Estado fraco e sem autonomia na realização de seus objetivos e políticas pode estar relacionado à presença de uma burocracia forte em seu interior. Tal como para Dahl, Przeworski também concebe a inevitabilidade da existência de instituições autônomas. Este último autor inclusive considera esta autonomia desejável, posto que embora o voto seja o instrumento principal em uma poliarquia, as eleições deixam, inevitavelmente, grandes áreas fora do controle do cidadão.

Ademais, segundo Przeworski (1995), uma análise da burocracia conduzirá a conclusões como a de que os burocratas querem várias coisas para si mesmo e se preocupando, mas não muito com sua contribuição ao bem-estar público. Outra conclusão seria a de que:

O benefício público aumenta, inicialmente, à medida que as compensações burocráticas (numero de empregados, salários, mordomias, adicionais salariais, etc.) aumentam. Ele alcança um máximo e a partir de então declina, enquanto o nível de atividade governamental continua a crescer. No nível máximo, a sociedade beneficia-se o mais possível das atividades governamentais: esse é o ótimo social ou a solução eficiente. No entanto, se os burocratas não forem perfeitamente monitorados, eles escolhem um nível de atividade que maximiza sua satisfação própria e esse nível excede o nível socialmente ótimo. A sociedade sofre com o resultado disso. O que os burocratas querem para si próprios não é exatamente claro. (PRZEWORSKI, 1995, p. 78)

Bresser Pereira aponta que o Estado contemporâneo deve ser visto como uma organização que está sob a influência de três tipos de agentes sociais:

1) a alta tecnoburocracia operando no seu interior; 2) as classes ou elites dirigentes, formada pelos grandes empresários, pelos intelectuais de todos os tipos, e pelos políticos e líderes corporativos; e, finalmente, 3) a sociedade civil como um todo, que engloba os dois primeiros, mas é mais ampla que os mesmos. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 101)

A consequência disso, em seu ver, seria que a ação do Estado não é apenas a expressão da vontade das classes dominantes, como também não é puro o resultado da autonomia da burocracia pública, tampouco a manifestação de interesses gerais.

É, em verdade, resultado contraditório e em constante mutação de coalizões de classes, que se formam no seio da sociedade civil e da autonomia relativa do Estado garantida por sua burocracia interna (BRESSER PEREIRA, 1995).

Em outras palavras, o que o autor sustenta é que, embora os burocratas frequentemente estejam apenas defendendo interesses particulares enquanto se apresentam como guardiões dos interesses universais, o próprio exercício do governo, seja na edição de leis, na formulação de políticas públicas e na exigência de sua execução, que é em si mesma contraditória. “Mas isto não é surpresa nenhuma, já que a sociedade civil da qual ele depende é também contraditória, marcada por conflitos de todos os tipos” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 101).

Sempre enfatizando a posição estratégica da classe tecnoburocrática no aparelho estatal, o autor considera que tal posição confere suficiente poder para reivindicar certa autonomia. Admite ainda que, tal como qualquer classe social, a burocracia pública pode também buscar realizar seus próprios interesses (BRESSER PEREIRA, 1995).

Enfim, o que se pode concluir é que a autonomia de burocracias em relação ao aparelho estatal chega a ser necessária, a fim de que se execute uma política sem ingerências e que seja realizada a contento. Entretanto, sua autonomia deve ter uma espécie de monitoramento e seja munido de meios de responsabilização.

Isso porque é inevitável que a tecnoburocracia persiga seus próprios interesses, mas também é essencial que esta disponha de um mínimo de discricionariedade para bem executar suas funções.

Outro fator interessante a se considerar é que integra a classe de agentes sociais tecnoburocratas, mais de um “nível”, por assim dizer. Tem-se por burocracia de alto escalão aquele que ocupa altos cargos, a exemplo de cargos ministeriais, como também há a burocracia de médio escalão, composta por atores que desempenham função de gestão e direção intermediária, em burocracias públicas e privadas como, por exemplo, gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores e, finalmente, a burocracia de nível de rua, que consiste naquela que interage, diretamente, com o público beneficiário das políticas públicas (LOTTA, 2012;

LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Neste estudo interessa, em especial, esta última, pois que corresponde exatamente à classificação da Defensoria Pública.

Em 1969, Lipsky produziu um esboço de uma teoria sobre o que ele convencionou chamar de burocracia nível de rua (*street-level bureaucracy*). Este setor corresponde ao atendimento propriamente dito às pessoas, ao encontro face a face dos cidadãos com os representantes do governo na execução de alguma política, a etapa em que os funcionários do governo, efetivamente, interagem com os seus *clientes*<sup>5</sup>.

O autor cita como exemplos os burocratas que serviram de base para este ensaio de sua teoria, quais sejam: a polícia, os professores e os juízes de tribunais inferiores. Seus clientes seriam, respectivamente, criminosos e suspeitos, alunos, e as pessoas apresentadas em juízo na corte (LIPSKY, 1969).

Lipsky ressalta que, embora os aspectos teóricos do seu estudo fossem extensíveis aos clientes de todos os tipos de burocracias de nível de rua, observa que seriam mais aplicáveis aos grupos minoritários e de baixa renda e isso, porque estes setores sociais são exatamente os mais dependentes de estruturas burocráticas governamentais destinadas à prestação de serviços básicos (LIPSKY, 1969). Logo, adequa-se à política de acesso gratuito à justiça, que tem exatamente os *necessitados* como seus beneficiários.

Uma das questões exploradas pelo autor e que guarda correlação com a temática explorada neste tópico em estudo é a natureza ambígua e contraditória do que se espera desses burocratas de nível de rua.

Nesse sentido, como funcionários públicos, deles se espera um tratamento dos indivíduos de forma justa e imparcial e, por outro lado, também há expectativas, por parte de cada indivíduo, de que seja dado tratamento especial ao seu caso, de modo que ele seja tratado como único (LIPSKY, 1969).

No caso da Defensoria Pública, tal como se pôde extrair dos casos ora estudados, há ainda a situação ambígua e contraditória de ser uma instituição criada no seio estatal, que atua na seara jurisdicional, defendendo interesses dos cidadãos contra esse próprio Estado que o remunera.

---

<sup>5</sup> *Clientes* é a terminologia adotada por Lipsky (1969; 1983) para fazer referência aos cidadãos usuários dos serviços prestados pela burocracia nível de rua. A fim de evitar confusões, cabe esclarecer que os serviços são prestados gratuitamente aos cidadãos, patrocinados pelo Estado. Como se sabe, os recursos estatais provêm dos impostos, de modo que todos arcam com as políticas públicas, mas nem todos são beneficiários em cada política, como se percebe na própria lógica que rege as políticas neoliberais. Enfim, o que se pretende esclarecer é que a acepção do termo “clientes” aqui empregado não necessariamente assume o sentido pejorativo, que remete ao clientelismo, mas poderá assumir este sentido, como se verá adiante.

Isto porque, como visto, a maior parte da demanda na Defensoria Pública tem o Estado como réu, nos casos em que este violou os direitos dos vulneráveis. Esta questão, inclusive, havia sido levada em consideração nos debates travados na Corte, no bojo dos casos concretos analisados, bem como na ocasião em que os Constituintes decidiam pelo modelo de assistência jurídica gratuita a ser adotada no Brasil, analisada no ponto 1.3.3 deste estudo.

Argumenta-se como vencedor nestes debates, este fato explica e justifica a autonomia conferida legal e constitucionalmente à Defensoria Pública. Revelando-se ir muito além de mera paridade de armas entre DP e Ministério Público, mas fundamentando uma defesa jurídica ampla e desimpedida, necessária a um real acesso à justiça.

Assim, se em outras burocracias de nível de rua, certo nível de discricionariedade é necessário para viabilizar a implementação de uma política, aqui, conferir autonomia funcional, administrativa e de iniciativa da proposta orçamentária parece ser pressuposto de implementação a contento da política, a fim de que os necessitados possam acessar a justiça propriamente dita.

Para Lipsky (1983), os burocratas representam a esperança dos cidadãos de receberem um tratamento justo e eficaz por parte do governo. Ressalte-se que tal pensamento deve ser encarado com parcimônia, visto ser evidenciado pela literatura que, no exercício de seu ofício, a burocracia busca realizar seus próprios interesses, o que pode dar margem, por exemplo, à corrupção (BRESSER PEREIRA, 1995; ARANTES, 2002; CARVALHO, 2008).

Importante expor que se deve considerar que para os beneficiários da política de acesso gratuito à justiça, a Defensoria pode ser o único meio de acessar a justiça para a resolução de seus conflitos sociais e concretização de seus direitos. Tal condição em face do pressuposto da condição de beneficiário desta política em impossibilidade de demandar perante os órgãos judiciais sem que isto prejudique o sustento próprio e de sua família, razão pela qual não pode arcar com os custos dos serviços de um advogado particular.

Assim, em última instância, a Defensoria Pública parece poder ser um exemplo de burocracia de nível de rua tal como considera Lipsky (1983), como representante da esperança do povo de receber tratamento digno. Todavia, tal imagem da instituição como redentora deve ser encarada de forma comedida, à luz das considerações da literatura acima destacadas, bem como pelo fato de a análise realizada no capítulo dois deste estudo revelar que esta instituição carece de um sistema responsivo mais forte.

Cabe, ainda, fazer referência ao papel de agente de controle social que assume as burocracias de nível de rua de que fala o mesmo autor, uma vez que estes burocratas desempenham verdadeira regulação dos conflitos sociais contemporâneos.

Como Lipsky (1983) nota, há na interação entre burocrata de rua e o cidadão beneficiário de seus serviços, a exigência de certos comportamentos destes últimos. O autor exemplifica com o caso dos professores, que transmitem e fazem cumprir as expectativas de atitudes apropriadas em relação à escolaridade. Já a polícia transmite expectativas sobre o comportamento do público e autoridade. Portanto, há um exercício de controle social orientado pela burocracia.

Ademais, este setor do serviço público contribui na suavização do impacto do sistema econômico, por seu caráter de apoio social a serviço da efetivação da cidadania, na medida em que representa, para as pessoas pobres e vulneráveis, um meio de ter sua dignidade e direitos respeitados, promovendo de forma isonômica o acesso à justiça.

Igualmente, assume uma função de controle social ao tempo em que institucionaliza um meio de acessar a função jurisdicional para a resolução de conflitos. Assim, assegura-se a coesão social e a ordem pública, evitando o caos e o desequilíbrio social. Garante-se, dessa forma, um meio para a resolução de conflitos, que não sejam aqueles comentados no início da seção 1.2.3 deste estudo, quais sejam: a autotutela, ou promoção da justiça de acordo com os próprios meios.

Logo, especificamente em relação à DP e encontrando a resposta para o questionamento levantado no início deste subtópico, longe de afetar negativamente a governabilidade, a função desta instituição, inclusive, viabiliza uma melhor governança, visto ser elemento de controle social e de efetivação do acesso aos mais vulneráveis à justiça.

Portanto, em última instância, a Defensoria Pública cumula a função de representante em defesa social, além de mecanismo de controle dos conflitos sociais, uma vez institucionalizada e viabilizada um canal de acesso à justiça aos vulneráveis. Dessa forma, ao lado de outras burocracias de nível de rua, compõem um grupo de prestadores de serviços públicos de extrema relevância.

E, neste ponto, um exemplo que compõe este grupo e que deve servir de exemplo para a evolução institucional da DP é o Ministério Público, que goza de larga independência e autonomia, e se firmou como um dos mais importantes atores políticos no cenário brasileiro na defesa da sociedade (ARANTES, 2002).

Todavia, não se deve desconsiderar que o exame de sua estrutura institucional apresenta internamente corrupção, ausência de mecanismos para responsabilização dos seus agentes, bem como propensão destes a agirem, de forma tendenciosa, em atenção as suas preferências pessoais e partidárias (ARANTES, 2002).

Ademais, fator relevante a se saber a respeito da história de formação do Ministério Público é que isso ocorreu, principalmente, por questões endógenas de militância dos próprios integrantes na instituição no intento de fortalecimento da instituição (ARANTES, 2002).

Os elementos colecionados no presente estudo dissertativo não permitem tirar conclusões semelhantes, mas apontam para a necessidade de fortificação dos *sistemas responsivos* da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis. Isto, a fim de evitar e/ou remediar os mesmos resultados institucionais negativos, que afetam o Ministério Público (MP).

### 3.2 PROBLEMA 02: RESISTÊNCIA À ATUAÇÃO COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA

Como visto, não obstante as proposições legislativas no sentido de conferir à Defensoria Pública legitimidade para além da atuação juntos aos direitos individuais, dadas as exigências do mundo contemporâneo, resistência à atuação coletiva é apontada como um dos principais problemas de execução enfrentados pela instituição (BRASIL, 1985; 2007b; 2009a, 2009b).

Mas por que isto ocorre? A que e a quem isso se deve? Diante desses questionamentos, convém a análise de um caso concreto relacionado a esta temática, a fim de que se possam elucidar os contornos deste problema de execução da política em estudo.

#### 3.2.1 Caso 6: ADI 3943/DF

Diante das ditas atribuições à DP, em especial, à legitimidade da instituição para propor ação civil pública, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) manifestou sua insatisfação com esta situação por meio do ajuizamento da ADI, nº 3943 (BRASIL, 2015f).

A CONAMP contestou a constitucionalidade da lei que acrescentou na legislação que regulamenta a Ação Civil Pública legitimando a Defensoria Pública a propô-la. Para tanto, alegou-se que esta afeta, diretamente, as atribuições do Ministério Público. Ademais, afrontaria a própria Constituição Federal de 1988, posto que a função constitucional da DP envolva prestar assistência jurídica integral e gratuita apenas aos vulneráveis e, no bojo de uma ACP, não seria possível ter certeza se a ação estaria beneficiando apenas pessoas carentes ou também indivíduos abastados (BRASIL, 2015f).

Dessa forma, a CONAMP pediu que esta inclusão fosse declarada inconstitucional ou que o STF dissesse que a DP não pode ajuizar ACP em matéria de direitos coletivos, somente

podendo fazê-la, quanto a direitos individuais homogêneos, que são aquelas ações em que o objeto é divisível e o titular é determinado e plural e desde que ficasse individualizada e identificada a presença de pessoas economicamente necessitadas (BRASIL, 2015f).

Entretanto, o STF, no ano de 2015, por unanimidade quanto ao mérito, não acolheu estes argumentos. Decidiu que não há qualquer inconstitucionalidade na previsão da legitimidade da ACP. Ao contrário, essa lei já era compatível com o texto originário da CF/88 e isso teria ficado ainda mais claro quando da aprovação da EC nº 80/2014, que trouxe previsão expressa da legitimidade da DP para a defesa de direitos individuais e coletivos (em sentido amplo) (BRASIL, 2015f).

Segundo ressaltou a Ministra Cármen Lúcia, em um país como o nosso, marcado por graves desigualdades sociais e pela elevada concentração de renda, uma das grandes barreiras para a implementação da democracia e da cidadania ainda é o efetivo acesso à Justiça. Para a Ministra, somente com a oferta de políticas públicas que confirmam instrumentos, que atendam com eficiência às necessidades dos cidadãos na defesa de seus direitos é que se caminhará para reduzir ou suprimir essas enormes diferenças (BRASIL, 2015f).

Frisou-se, ainda, que no momento da liquidação e execução de eventual decisão favorável em ação coletiva, a DP irá fazer a assistência jurídica apenas dos vulneráveis. Além disso, pontuou-se que a Carta Magna de 1988 não assegura ao Ministério Público a legitimidade exclusiva para o ajuizamento de ACP, garantindo expressamente a possibilidade de terceiros ingressarem com a ação.

### 3.2.2 Resultados e análise

Como visto nos capítulos anteriores, o processo judicial antes era visto como um assunto entre duas partes, destinando-se à solução de uma controvérsia, que se limitava a estas partes. No entanto, a partir da segunda onda de acesso à justiça, passa-se a exigir reconhecimento de direitos pertencentes a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988)

Ocorre que, como explicam Cappelletti e Garth (1988), antes do advento da segunda onda, as regras que determinavam a legitimidade procedimental e atuação dos juízes não consideravam esse novo tipo de demanda. Diante disso, posteriormente, fez-se necessário a proteção de tais interesses, uma vez que, em muitos casos, não era possível que todos os titulares dos direitos difusos comparecessem em juízo.

Assim, a necessidade de mudanças nesse sentido promoveu, primeiramente, alterações quanto à legitimação ativa, por meio de reformas legislativas e decisões judiciais que passaram a permitir que indivíduos ou grupos atuassem em representação de direitos difusos.

Assim, viabilizou-se tal proteção por meio de “representante adequado”. E, nesse ponto, o Ministério Público (MP) merece destaque, em face de que foi esta a instituição permanente criada no Brasil com dupla função: atuar como fiscal da ordem jurídica, mas também como parte. A esta instituição incumbe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

É válido ressaltar que, ao contrário do que se pode pensar, não está o MP necessariamente obrigado a militar em favor das pretensões da pessoa que está em uma situação especial (a exemplo de crianças em situação de risco e idosos). Portanto, a instituição pode se manifestar contrariamente ao interesse privado da parte com recursos financeiros limitados, tendo em vista que não lhe cabe assumir sua defesa pessoal, sendo sua função institucional a de defesa do interesse público e dos interesses indisponíveis.

Assim, o Ministério Público assume um papel de destaque no fenômeno da judicialização da política, sendo uma instituição *quasi-judicial*, que é uma terminologia utilizada por Magaldi Sousa (2010) para descrever as instituições, que atuam junto ao Judiciário na defesa de direitos individuais e coletivos, atuando ativamente na defesa de direitos coletivos.

Desse modo, o MP brasileiro merece destaque dentro do contexto latino americano, em que cada vez mais se recorre ao Judiciário na garantia de direitos e como meio de pressão para resolução de problemas sociais.

E é exatamente em decorrência desse processo de judicialização, que os tribunais passam a ser vistos como *representantes alternativos da sociedade* no processo de formulação de políticas públicas e transformação social. E isso é perceptível, mesmo quando o resultado das decisões judiciais não é favorável a minorias, pois ainda assim, há o efeito simbólico dos litígios de interesse público e ocorre visibilidade à questão, o que estimula a discussão sobre formulação ou reforma de políticas (SOUSA, 2010).

Dito isso e, agora, se fazendo referência ao caso concreto estudado neste item, tem-se que o STF levou em consideração, além dos aspectos legais e constitucionais permissivos da atuação coletiva da DP, os benefícios para o acesso à justiça, que restariam esvaziados se o pleito de exclusividade do MP vingasse.

Ora, não é admissível, sob o argumento de uma exclusividade não sustentada legal e constitucionalmente, reclamar a concorrência de funções que venha a ser benéfica ao acesso à justiça.

Das funções institucionais do Ministério Público, sinteticamente, acima destacadas, se comparadas com as da Defensoria Pública, percebe-se que somente a esta última é dada o dever de vinculação e de defesa dos direitos dos vulneráveis, parcela da sociedade na qual é comum o levante de demandas em favor de minorias e direitos sociais coletivamente violados.

Assim, e decorrência de situação de vulnerabilidade, aos beneficiários da política pública de acesso gratuito à justiça é dada e devida a possibilidade de ter a Defensoria Pública também como um *representantes alternativos da sociedade* que atue, exclusivamente, em seu favor, ainda que em sede coletiva.

Ademais, como visto no caso, no momento da liquidação e execução de eventual decisão favorável em ação coletiva encabeçada pela DP, só cabe a esta prestar assistência jurídica aos que comprovem a situação de vulnerabilidade. Tal situação impede a possibilidade de pessoas abastadas se beneficiarem do resultado destas ações com atuação da Defensoria Pública (DP).

### 3.3 PROBLEMA 03: INSUFICIÊNCIA DE DEFENSORES PÚBLICOS E UNIDADES DA DEFENSORIA PÚBLICA

Da exploração do sistema de seleção da política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis restou constatada a insuficiência de defensores públicos nas unidades da DP, pelo Brasil, bem como a ausência destas unidades em grande parte do território nacional, mormente nas regiões de maior propensão a potenciais beneficiários da política (BRASIL, 2015d; ANADEP; IPEA, 2013).

Uma espécie de solução para esta questão envolve associar à assistência jurídica pelos defensores públicos à de advogados privados, que fossem pagos pelo Estado, a fim de suprir o déficit de defensores públicos, que são denominados de defensores dativos, *ad hoc* ou de exceção (LIMA, 2015).

Isto ocorre embora a opção do Constituinte, tal como se constatou no capítulo anterior e em decorrência da própria redação da Constituição Federal de 1988, tenha se inclinado aos moldes do modelo de *advogados remunerados pelos cofres públicos*. Logo, se é conduzido ao seguinte questionamento: seria, em verdade, no Brasil aplicado o terceiro modelo, qual seja, o de modelos combinados?

Eventual resposta positiva a esta pergunta poria em cheque a própria conclusão a que o capítulo anterior chegou. Assim, insta descobrir como a solução de defensores *ad hoc* para o problema de insuficiência de defensores públicos e unidades da DP é avaliada pelo STF, à luz da Constituição Federal de 1988.

### 3.3.1 Caso 7: ADI 4163/SP

A constitucionalidade de lei do Estado de São Paulo, por exemplo, foi questionada no que tange à previsão de convênios entre a DPE e a seccional da OAB daquele Estado para a prestação de assistência judiciária, diante do pequeno número de defensores públicos.

Observe-se que tal situação era permitida pela própria Constituição estadual e pela lei complementar que organizava a DP no âmbito do Estado em questão, justificada pelo fato de que a Defensoria Pública em São Paulo somente foi criada no ano de 2006 (BRASIL, 2012e).

O Procurador-Geral da República propôs, então, ADI contra os dispositivos permissivos, sob o argumento de que estes afrontavam a Carta Magna de 1988, que prevê a autonomia funcional, administrativa e financeira da DP. Isto porque o referido convênio era permitido pela Constituição estadual e pela lei complementar paulista, sendo previsto de forma obrigatória e exclusiva para a DPE/SP.

Em seu voto, o Ministro Cezar Peluso destacou que não se poderia permitir ao Estado de São Paulo, “sob o pálio de convênios firmados para responder a situações temporárias, se furtar ao dever jurídico-constitucional de institucionalização plena e de respeito absoluto à autonomia da Defensoria Pública” (BRASIL, 2012e, p. 23).

Desse modo, após ponderar sobre o tema e suas implicações, a Corte decidiu no sentido de que a DPE-SP, até estar plenamente estruturada, *poderá* celebrar convênios, não apenas com a OAB-SP, mas também com outros organismos com capacidade postulatória. Dessa forma, conforme refletiram os ministros, decisão que não considerasse isso e simplesmente reconhecesse da inconstitucionalidade, abriria uma lacuna sem precedentes no serviço de assistência jurídica, pois não resolveria o problema da insuficiência de defensores, mas o acentuaria (BRASIL, 2012e).

Assim, decidiu-se que a decisão quanto a celebração dos convênios e a escolha da entidade com a qual estes serão firmados deveria caber à Defensoria, a fim de que se preserve sua autonomia funcional e administrativa, mas também se ressaltou que a regra para a prestação de serviços jurídicos pela Administração Pública é o concurso público, sendo a realização de convênios situação excepcional e temporária, somente aceitável para concretizar a assistência jurídica à população carente, enquanto não estruturada a opção do constituinte, que é a sua realização pela Defensoria Pública (BRASIL, 2012e).

Atualmente, “tais convênios permanecem operando, agora em caráter suplementar ao trabalho da Defensoria, que passou a ser gestora dos recursos utilizados na contratação” (ANADEP; IPEA, 2013, p. 24). Assim, a DPE/SP agora contrata os serviços jurídicos

diretamente dos advogados, passando a ter o controle sobre o trabalho e repasse da remuneração desses profissionais.

Interessante destacar, ainda, alguns pontos relevantes, que foram levados em consideração neste julgamento. Um exemplo é a discussão travada a respeito do monopólio da assistência jurídica aos vulneráveis pela Defensoria Pública.

Sobre este tema, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou a dificuldade de, em um país como o Brasil, se cancelar esse tipo de fórmula, afirmando que a tarefa da DP “é tão hercúlea, tão desafiadora que, na verdade, ela tem de ser, de fato, compartilhada” (BRASIL, 2012e, p. 44).

Assim, o Ministro aprovou a proposta exposta no voto do Ministro relator Cezar Peluso, que defendeu a articulação da DP com a advocacia denominada *pro bono*, prestada voluntária e gratuitamente por advogados particulares. Gilmar Mendes, inclusive, contou que durante sua gestão no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), incentivou a prática (BRASIL, 2012e).

Diante destas colocações, o Ministro Marco Aurélio externou sua preocupação no sentido de que os beneficiários certamente seriam tratados de forma desigual, pois de um lado se teria assistência jurídica por concursados, enquanto de outro, não. No entanto, concluiu que seria salutar uma articulação, não só com a OAB, mas com outras instituições, desde que, sem remuneração, a fim de que não se comprometessem valores do orçamento da Defensoria. Isto porque no julgamento fora apontado que 70% (setenta por cento) do orçamento da DPE/SP era gasto em relação ao convênio (BRASIL, 2012e).

Outro ponto que o Ministro Gilmar Mendes trouxe à baila na discussão sobre a possibilidade da prestação de assistência jurídica, no âmbito dos Municípios, foi de que estes tenham condições de prestá-la. Este tema já fora apreciado pelo STF, que concluiu pela inconstitucionalidade de leis municipais que regulamentassem isso (BRASIL, 2012e).

A razão seria violação do princípio do pacto federativo, pois segundo a Carta Magna, trata-se de matéria de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais e aos estados e ao Distrito Federal disporem de forma suplementar. Logo, restaria inconstitucional lei municipal sobre a temática.

Então, o Ministro comentou que a Corte ficou em uma situação irônica, por reconhecer a insuficiência que abate a DP, a necessidade e possibilidade que um Município pode ter de fazer isso, mas também a impossibilidade jurídica de fazê-lo (BRASIL, 2012e).

### 3.3.2 Casos 8 e 9: ADI 3892/SC e ADI 4270/SC

O comentário unificado destes dois casos justifica-se por ambos dizerem respeito ao Estado de Santa Catarina, terem objetos afins e, inclusive, terem sido julgados em conjunto. A ADI nº 3892 foi proposta pela ANDPU, e a ADI nº 4270 pela ANADEP, questionando dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina e de uma lei complementar estadual (BRASIL, 2012d; 2012f)

Ocorre que a Constituição deste Estado previu que a Defensoria Pública seria exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, nos termos de lei complementar. Esta lei, por sua vez, instituiu que a Defensoria Pública seria organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Santa Catarina – OAB/SC (BRASIL, 2012d; 2012f).

Portanto, ao invés de criar a DPE, segundo o modelo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o Estado de Santa Catarina optou por manter um serviço próprio de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis, por meio da defensoria dativa (BRASIL, 2012d; 2012f).

Tal sistema funcionava da seguinte forma: a OAB/SC organizava listas de advogados privados dispostos a prestar os serviços na condição de defensor dativo e o governo estadual acabava pagando a esses profissionais pelas petições e pelos atos processuais dos quais eles participassem, conforme tabela previamente fixada (BRASIL, 2012d; 2012f).

O STF julgou procedentes as duas ADI's, declarando a inconstitucionalidade das referidas normas. Primeiramente, observou-se que a lei complementar estadual possuía um vício formal de iniciativa, pois que fora apresentado por um deputado estadual, sendo que a iniciativa para legislar sobre a organização da DPE é privativa do Governador do Estado.

Detectou-se, ainda, inconstitucionalidade material, porque o modelo catarinense viola a Carta Magna por não haver naquela época uma Defensoria Pública estruturada em cargos de carreira, providos mediante concurso público de provas e títulos. De modo que, neste Estado, o acesso à justiça aos vulneráveis, de forma gratuita, era completamente promovida por advogados privados, que atuam como dativos. Logo, a parceria com a OAB/SC não era mera forma de suplementar a Defensoria Pública.

Segundo o Ministro Joaquim Barbosa:

Não se pode ignorar que enquanto o defensor público, integrante de carreira específica, dedica-se exclusivamente ao atendimento da população que necessita dos serviços de assistência, o advogado privado – convertido em defensor dativo – certamente prioriza os seus clientes que podem oferecer uma remuneração maior do que aquela que é repassada pelo estado, a qual observa a tabela de remuneração básica dos serviços de advogados. (BRASIL, 2012d, p. 10)

O Ministro salientou, ainda, a inabilitação para propor, por exemplo, ação civil pública, de tal forma que a defensoria dativa de Santa Catarina não atuava na defesa dos interesses coletivos.

Interessante ressaltar que, embalado pelas mesmas reflexões sobre as consequências de suas decisões levantadas no Caso 7, o STF conferiu efeitos prospectivos, isto é, *pro futuro*, para a decisão dos Casos 8 e 9. Assim, autorizou que o sistema vigente em Santa Catarina durasse por mais, no máximo, um ano, quando então os dispositivos legais e constitucionais perderiam sua eficácia no ordenamento jurídico.

Portanto, como efeito prático, o Estado de Santa Catarina teria o prazo máximo de um ano para organizar e estruturar a Defensoria Pública, nos moldes determinados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88).

### 3.3.3 Resultados e análise

Como visto, após a Constituição Federal de 1988, os Estados que ainda não possuíam Defensoria Pública, foram instituindo-a gradativamente. Contudo, o Estado de São Paulo, por exemplo, por quase duas décadas, manteve convênios entre a DPE e a seccional da OAB/SP para a prestação da assistência jurídica gratuita aos vulneráveis neste Estado.

Em situação similar, o Estado de Santa Catarina deixava estes serviços a cargo da advocacia dativa, com a agravante de sequer ter instalado sua unidade estadual da DP, até o ano de 2013, o que fez por força de determinação do Supremo Tribunal Federal, a fim de cessar a situação inconstitucional que lá se perpetuava.

Curioso observar que a DPE/SP está entre as que mais recebem recursos, bem como chama atenção pela grande quantidade de pessoal alocado em sua unidade, instalada há pouco mais de onze anos, em janeiro de 2006, mas já contando com 719 (setecentos e dezenove) defensores públicos (BRASIL, 2015d).

Em contrapartida, embora, possua uma população alvo superior a 17 (dezessete) milhões de pessoas, o que implica ser incluída na lista dos cenários mais desafiadores em termos da proporção de comarcas sem atendimento. O Estado apresenta uma proporção de 84,2% (oitenta e quatro vírgula dois por cento) de comarcas ainda sem atendimento. A situação desta comarca em relação a outros Estados pode ser observada no *Mapa 01* do item 2.3.3 deste estudo (BRASIL, 2015d, p. 59-60).

A mesma pesquisa que fez este diagnóstico de São Paulo relata, em relação ao Estado de Santa Catarina, que este é o único Estado que ainda possui Defensoria Pública Estadual

oficialmente vinculada a órgãos do Executivo estadual, figurando como vinculada à Secretaria de Estado de Administração (BRASIL, 2015d).

Da análise dos casos associados ao problema de insuficiência de Defensores Públicos e unidades da Defensoria Pública, insta rememorar o trabalho de Tiago Moreira (2016), ao qual já se fez referência quando se comentou da instalação das DPE's nos Estados, ao se estudar a trajetória da política em estudo.

Neste ponto, viu-se que se revelam como fatores determinantes no retardo dessas instalações justamente nos Estados nos quais a Procuradoria Geral de Estado e/ou a OAB exerciam, de modo sistemático, a assistência judiciária (MOREIRA, 2016).

A pesquisa de Moreira (2016) verifica que aos governos estaduais, da perspectiva financeira, era mais interessante que a assistência jurídica fosse prestada pela OAB e PGE, pois não teriam de arcar com os custos de instalação de uma nova burocracia e uma nova carreira.

O autor analisou as DPE's de três Estados: São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. E um de seus resultados identifica a OAB e as PGE's como categorias, que exerceram influência significativa no desenvolvimento da Defensoria nos Estados, retardando-o (MOREIRA, 2016).

Observe-se que os casos ora analisados exemplificam exatamente esta conclusão, não no momento da criação do órgão, mas em momento posterior, na execução da política e suas consequências, conduzindo à percepção de que aquilo que se apresenta como solução para o déficit das DPE's pode, em verdade, estar sendo meio de impedir a concretização do modelo adotado pela Constituinte.

Ademais, vale observar que durante julgamento do Caso 1, o Ministro Luiz Fux chegou a sugerir que as violações à autonomia da DP ocorriam não só no descumprimento do repasse de duodécimos, ou quando se deixa de mandar para a Assembleia arbitrar o orçamento, mas também na nomeação de defensores *ad hoc*, com a criação de uma espécie de carreira paralela (BRASIL, 2016e).

Logo, tecnicamente, não se trata de o Brasil ter adotado o modelo combinado de assistência jurídica aos vulneráveis, mas de um boicote ao modelo que fora adotado, sob a justificativa de incapacidade institucional da DP. Enquanto isso, sua autonomia é violada, sendo seu mister dividido com categoria corporativa que, sob o rótulo de *suplementar*, demanda boa parte do orçamento daquela, ao tempo em que atua com restrições por não gozar das mesmas legitimidades institucionais.

Assim, parece ser sustentável o argumento de que o que se investe em convênios suplementares à atividade da DP poderia subsidiar sua estruturação, garantindo uma assistência

jurídica gratuita aos vulneráveis ampla e adequada, uma vez que, como visto, há legitimidades próprias desta assistência conferidas apenas a membros da instituição que, inclusive, passam por seleção direcionada a público vocacionado.

Do Caso 7 tem-se que o STF considerou a advocacia *pro bono* como opção ideal para suplementar a missão “hercúlea” da Defensoria Pública, mas à época do julgamento deste caso, no ano de 2012, esta prática ainda sofria severas retaliações por parte da própria OAB.

A tradução literal da expressão latina *pro bono* é “para o bem”. O trabalho *pro bono* caracteriza-se como uma atividade gratuita e voluntária, diferenciando-se do voluntariado por ser exercida com caráter e competências profissionais mantendo, ainda, a qualidade de atividade não remunerada (FUCHS, 2011).

Entretanto, a intenção de institucionalizar a prática não era vista com bons olhos, despertando manifestações contrárias. O próprio Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, parecia representar entraves à atuação *pro bono*, uma vez que vedava a gratuidade da prestação de serviços jurídicos (BRASIL, 1994c). Ademais, o revogado Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de 1995, determinava, em seu artigo 41, que “o advogado deve evitar o aviltamento de valores dos serviços profissionais, não os fixando de forma irrisória ou inferior ao mínimo fixado pela Tabela de Honorários, salvo motivo plenamente justificável” (BRASIL, 1995).

Nessa abordagem expressa, essas situações são consideradas como sendo captação de clientes ou causa. Tais hipóteses, para serem aceitáveis, deveriam se fundamentar nas condições peculiares de necessidade e desde que os carentes pudessem demonstrar, com a devida antecedência, ao respectivo Tribunal de Ética e Disciplina da OAB, ao qual cabia analisar e permitir ou não. E as decisões desse Tribunal eram majoritárias no sentido de não admitir a advocacia *pro bono*.<sup>6</sup>

Tal posicionamento era polêmico e seus opositores consideravam que a OAB deveria entender a advocacia *pro bono* em uma perspectiva de cidadania, como um instrumento para a

---

<sup>6</sup> “ADVOCACIA PRO BONO - CAPTAÇÃO DE CLIENTES OU CAUSAS - FACILITAÇÃO DE EXERCÍCIO DA ADVOCACIA POR NÃO INSCRITOS NA OAB - OFERECIMENTO DE ORIENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA A MEMBROS CARENTES DE ENTIDADE FILANTRÓPICA - VEDAÇÃO ÉTICA E ESTATUTÁRIA - Por mais relevantes e humanitários que sejam os motivos alegados, o advogado que oferece orientação e assistência jurídica gratuita a membros carentes de entidade filantrópica comete infração ética e estatutária, pois tais práticas irregulares propiciam a captação de clientes ou causas e a facilitação do exercício da advocacia por não inscritos na OAB. Entendimento dos arts. 7º do CED, 34, incisos I e IV do EAOAB e 4º. do Provimento n. 66 do Conselho Federal. [Tribunal de Ética e Disciplina da OAB-SP - Proc. E-2.470/01 - v.u. em 13/12/01 do parecer e ementa do Rel. Dr. Ricardo Garrido Júnior - Rev. Dr. Guilherme Florindo Figueiredo - Presidente Dr. Robison Baroni. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/subs/saoluizdoparaitega/institucional/etica/melhores-julgados-do-ted>>. Acesso em: 26 Nov. 2016]”

efetivação, universalização e o aprimoramento do exercício dos direitos e deveres (NAVES; SILVA, 2013).

Então, a seccional paulista da OAB resolveu, em agosto de 2002, editar a Resolução *Pro Bono* (RPB/02), pretendendo regulamentar a prática, em resposta aos recorrentes casos levados e punidos no Tribunal de Ética e Disciplina. A Resolução preocupou-se em definir as atividades *pro bono* como sendo as de assessoria e consultoria jurídicas, permitindo excepcionalmente a atividade jurisdicional (SÃO PAULO, 2002).

No entanto, em junho de 2013, a OAB-SP achou por bem suspender a Resolução *Pro Bono*, após esta ter sido cassada pelo Conselho Federal da OAB. A suspensão acabou por deixar a matéria, novamente, carente de regulamentação.

Recentemente, no ano de 2015, a matéria recebeu um regramento em âmbito nacional com o advento do novo Código de Ética e Disciplina da OAB, dedicando um capítulo em especial à prática, intitulado “*Da advocacia pro bono*” (BRASIL, 2015e).

O regramento, embora carente de detalhamento sobre a prática, representa permissivo legal, que seria uma opção econômica e socialmente mais adequada que a advocacia dativa no que tange ao acesso à justiça direcionada para as pessoas necessitadas. Postas as considerações discutidas na Corte, quando ao comprometimento do orçamento da DP e atuação vocacionada à causa.

Então, convém a análise destes casos à luz da literatura sobre *path dependence* (PIERSON, 2000; BERNARDI 2012; CARVALHO, 2008; HALL; TAYLOR, 2003).

Como visto, quando perseguido o caminho de formulação da política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis, a fim de se descobrir o modelo adotado no Brasil, viu-se que na Constituinte de 1987-1988 foram discutidas outras fórmulas de se promover este acesso no Brasil.

Debateu-se sua prestação ou suplementação pelas Procuradorias do Estado e concluiu-se pela incompatibilidade. Levantou-se a hipótese de ser fomentada por advogados particulares e se considerou a não identidade de propósitos se comparada ao modelo de defensores públicos vocacionados e dos quais se exige não cumulação com a advocacia privada.

Assim, uma vez eleito este último modelo para a Constituição Federal de 1988, consoante a literatura de *path dependence*, com fulcro no institucionalismo histórico, as decisões tomadas no momento de formação das instituições deveriam exercer um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento, ao ponto de bloquear ou dificultar subsequentes mudanças, seja na presença ou ausência de *feedback* positivo (BERNARDI, 2012; CARVALHO, 2008; HALL; TAYLOR, 2003; PIERSON, 2000).

Entretanto, o que se pode extrair da análise de todos os casos concretos estudados é que este modelo segue amiúde violado, pois a não observância das determinações legais em relação à DP tem sido reiteradas. Observe-se que as decisões do Supremo Tribunal Federal, na condição de *veto player* (ator com poder de veto) que ostenta, visa tenazmente a observância e respeito ao modelo de política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis adotado pela Constituição Federal de 1988.

Como se sabe, *veto player* é um ator, cuja concordância é requerida para a mudança do *status quo*, sendo assim necessária para a decisão de mudar uma política. Estes atores com poder de veto podem ser individuais ou coletivos e, ainda, institucionais ou partidários (TSEBELIS, 2009).

Ilustrando no caso brasileiro, um ator individual é o Presidente da República, quando, por exemplo, veta um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Os coletivos, que são aqueles atores, que atuam em blocos ou grupos, a exemplo da Câmara dos Deputados e Senado Federal no processo legislativo, ou do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade.

Atores institucionais são aqueles enumerados pela Constituição Federal de 1988, como o próprio STF. Já os atores partidários correspondem, por exemplo, às lideranças partidárias ou os blocos, que se formam dentro das casas legislativas.

Desse modo, o STF é um ator com poder de veto coletivo e institucional e, na incumbência de “guardião da Constituição”, tal como a própria Constituição Federal de 1988 o define, suas decisões em sede de controle de constitucionalidade são determinantes para a mudança do *status quo* (BRASIL, 1988).

Curiosamente, nesta pesquisa se observa que no tema explorado neste estudo dissertativo, o STF tem se revelado um ator que tem operado na mudança no *status quo*. Só que não no sentido de constranger alterações na política, mas constranger as ações que impedem que a realização da política tal qual adotada pela Constituição.

Dito em outras palavras, a implementação do modelo adotado pela Constituição Federal de 1988 tem sido repetidamente violado, notadamente, por interesses corporativos e o papel do STF na manutenção deste modelo tem sido incisiva, tal como se pode concluir dos casos analisados.

Assim, associando estas perspectivas aos resultados dos estudos de caso desta pesquisa, inevitável a percepção de que, se há tentativas de se prejudicar o modelo de assistência jurídica aos vulneráveis que foi adotado pela Constituinte, tem sido o STF ator central no insucesso destas tentativas, a partir do momento em que é chamado a intervir.

No entanto, em decorrência das consequências dos atos violadores, o STF teve até de tolerar algumas adaptações temporárias no modelo de política adotado constitucionalmente. Foi o que fez ao se caracterizar o convênio com a OAB de forma suplementar, excepcional e temporária, até a estruturação a contento da DPE/SP, bem como também ao se conferir prazo para instituição de DPE no Estado de Santa Catarina, a fim de viabilizar a implementação do modelo constitucional, não de forma abrupta, mas paulatina e adequadamente, sem que deixe de ser prestada a assistência jurídica gratuita aos vulneráveis.

### 3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pôde perceber do estudo dos casos, a violação da autonomia funcional, administrativa e de iniciativa da proposta orçamentária da Defensoria Pública, quando não é diretamente a causa dos problemas de execução da instituição é, indiretamente, sob outros rótulos.

Nesse sentido, ainda que o problema de execução apontado seja referente à resistência à atuação coletiva, ou insuficiência de defensores públicos e unidades da Defensoria, estes são, em última instância, resultados das reiteradas violações de sua autonomia.

Verificou-se que não se tem apenas um único ator agindo nestas violações. Foram vistos e expostos exemplos que partiram do chefe do Executivo Federal e Estadual, Deputados Estaduais, instituições como o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Na análise do *Problema 01*, por exemplo, têm-se intervenções do Executivo, tanto federal, quanto estadual, na previsão legislativa de autonomia, principalmente financeira, da DP. No *Problema 02* há o caso de resistência a um tipo de atuação da DP que o MP reclama ser exclusivamente seu. E, finalmente, no *Problema 03*, encontram-se casos de DPE's, cujas institucionalizações foram retardadas, porque nos Estados analisados, advogados particulares exerciam, de forma dativa, a assistência jurídica gratuita aos vulneráveis.

Em defesa da proteção da autonomia da DP viu-se a atuação da entidade representativa dos membros da instituição (ANADEP e ANDPU), em alguns dos casos analisados. Percebeu-se, ainda, o próprio Supremo Tribunal Federal em defesa da DP em seus julgamentos de violações à previsão constitucional da DP como instituição responsável pela execução da política pública de acesso à justiça, bem como de sua autonomia.

Quanto à necessidade de conferir autonomia à DP, viu-se que a literatura aponta que certa discricionariedade é até pressuposto de sucesso de uma política, sobretudo, no âmbito de burocracias de nível de rua. Entretanto, também se pontuou a necessidade de desenvolvimento

de mais mecanismos responsivos, justamente em decorrência da crescente outorga de autonomia a burocracias não eleitas.

Por fim, tem-se por respondidos os questionamentos que inauguram este capítulo, sendo possível concluir que, após mais de 28 anos da adoção constitucional do modelo, os resultados insatisfatórios da Defensoria Pública, em vários lugares da federação, podem ser explicados pela existência de interesses corporativos de atores diversos, que perpetram violações no modelo eleito.

Assim, atores tais como chefes do Executivo, MP e OAB revelam, por suas ações, a intenção de introduzir empecilhos à adequada institucionalização e estruturação da DP, tal qual o modelo de política de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis determinado pela Constituição Federal de 1988.

## CONCLUSÃO

Inicialmente, se percebeu a essencialidade de uma política que promova acesso à justiça aos vulneráveis, em decorrência dos benefícios, que não se restringem aos usuários dos serviços promovidos pela política, mas à manutenção da coesão e paz social. Uma vez institucionalizados meios outros que não a autotutela para a resolução de conflitos interpessoais, foram vistos que alguns exemplos de mecanismos, por meio dos quais estes têm sido implementados no Brasil.

Verdadeiro pressuposto para o exercício dos demais direitos, sua função de promoção da cidadania é viabilizada por diversos mecanismos desenvolvidos para este fim, tais como: possibilidade de demandar em Juizados Especiais sem advogado; *jus postulandi* na Justiça do Trabalho; arbitragem, conciliação e mediação.

No entanto, a premência deste acesso à larga parcela vulnerável da população reclama uma política específica. Assim, por meio do exame de leis, constituições e outros documentos percorreu-se a trajetória desta política, desde a época de sua consideração na agenda governamental, passando pela formulação, pela implementação, pelas reformulações durante a execução, até alcançar seu desenho tal qual é conhecido hoje.

Assim, foi possível acompanhar toda a evolução da política pública de acesso gratuito à justiça aos vulneráveis adotada no Brasil em comparar os contornos iniciais do modelo adotado pela Constituinte, bem como suas alterações posteriores.

Viu-se a fase de avaliação desta política a partir de dados secundários, constantes de relatórios e estudos diagnósticos sobre a burocracia responsável pela sua execução: a Defensoria Pública.

O desenvolvimento de todo este percurso permitiu fazer um levantamento dos principais problemas que afetam a execução desta política, a fim de serem explorados de modo mais aprofundado para que fosse possível descobrir por que, passados mais de 28 anos da institucionalização desta política, seus resultados em alguns lugares da federação ainda se mostravam muito insatisfatórios.

Destacou-se que os principais problemas de execução são as discrepâncias entre autonomia formal e real, resistência à atuação da instituição junto a direitos coletivos e insuficiência de defensores públicos e unidades da Defensoria pelo Brasil.

Concluiu-se que certa margem de autonomia é até necessária para a execução a contento de políticas públicas, sobretudo quando se trata de burocracias de nível de rua. Entretanto, ressaltou-se que além da premência de ter esta autonomia efetivada na prática, estas devem corresponder a adequados níveis de sistemas responsivos, a fim de que não se repita a realidade hoje flagrada, por exemplo, no Ministério Público.

Quanto à análise do caso à luz do conceito de *path dependence*, foi possível detectar que a trajetória legal da política, após 1988 se adequa a esta noção, na medida em que o preceito constitucional de adoção do modelo de execução da política de acesso gratuito a justiça pela Defensoria Pública havia sido não só observado, como expandido e fortalecido, constringendo quaisquer mudanças no sentido de abandonar ou extinguir a alternativa escolhida.

Da análise associativa entre as avaliações internas e externas da Defensoria Pública e as alterações legislativas na política, foi ainda possível perceber que estas decorrem daquelas, com adaptações exatamente nos pontos levantados pelas avaliações como sendo problemáticos.

Esta adequação, no entanto, se vincula com a noção de dependência em relação à trajetória e se limita ao campo formal, pois do estudo dos casos concretos, curiosamente, se observa que o modelo constitucional tem sofrido violações desde sua adoção.

Nesse sentido, se entende que persistiu a existência paralela de prestação da assistência jurídica de assistência jurídica gratuita por meios que haviam sido descartados quando da Constituinte, a exemplos da manutenção de convênios com a OAB passadas décadas da determinação constitucional de execução pela Defensoria Pública.

E isso, ao tempo em que sua autonomia era amiúde violada por diferentes atores externos à instituição em nome de interesses corporativos, sendo exemplos dos casos analisados em atos do chefe do Executivo Federal e Estadual, Deputados Estaduais, instituições como o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Quanto à concorrência com atores internos à instituição na consolidação do modelo constitucional na prática, os elementos colhidos nesta pesquisa não permitem fazer tal inferência. Ficando como sugestão para futura inclusão em agenda de pesquisa.

Enfim, o que se é possível concluir da análise deste estudo é que os referidos interesses corporativos são constrangidos pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto *veto player*, em sede de julgamento de ações constitucionais. Percebe-se, ainda, que ao mesmo tempo, os interesses corporativos da própria Defensoria Pública restam protegidos, notadamente objetivando uma paridade entre esta instituição e outras, que compõem o sistema de justiça.

Este ator com poder de veto tem agido no sentido de constranger as ações que impedem a realização da política tal qual adotada pela Constituição. E, nesse ponto, ao contrário do que ocorre formalmente, na prática, não se adequa à noção de dependência em relação à trajetória. Dessa forma, tal alternativa eleita inicialmente nunca fora, de fato, implementada por completo, atuando o STF não de modo a constranger alterações na política, mas sim fazer com que a política seja observada tal qual estipulada.

Logo, a trajetória da política, legalmente, caminha de modo dependente da sua formulação inicial, sendo, inclusive, fortalecida. Todavia, na prática, resta violada por atos nocivos à concretização da Constituição Federal de 1988, que têm prosperado somente até o momento em que o STF é chamado a intervir.

Assim, tentativas corporativas como a de restringir a atuação da instituição; impedir a instalação de unidade da Defensoria; substituir a assistência jurídica aos vulneráveis por serviços que dispensam concurso público e que não dispõem das mesmas prerrogativas que os defensores públicos foram interrompidas por aquela Corte.

Deste modo, são impedidos de prosperar as intenções de impedir a concretização do modelo constitucionalmente eleito para a promoção do acesso à justiça aos vulneráveis no Brasil. Todavia, as decisões não são capazes de resgatar alguns anos de assistência deficitária em Estados, como, por exemplo, São Paulo e Santa Catarina. Nem de tirar automaticamente do relento da injustiça os potenciais beneficiários da política, que habitam nos lugares tanto mais longínquos quanto vulneráveis do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

\_\_\_\_\_. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: Lucia Avelar; Antonio Octavio Cintra (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Konrad Adenauer / Editora UNESP, 2007, pp. 81-115.

ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos uma avaliação menos ingênua. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. do C. B de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/ SP, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP). **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça. Coord. SOUSA, José Augusto Garcia de. Brasília, 2013a. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/I-RELAT\\_RIO-NACIONAL.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/I-RELAT_RIO-NACIONAL.pdf)>. Acesso em: 05 Set. 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS (ANADEP). **II Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**. Coord. BRITTO, Adriana. Brasília, 2015a. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview\\_Livro\\_Defensoria\\_II\\_Relat\\_rio\(1\).pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/Preview_Livro_Defensoria_II_Relat_rio(1).pdf)>. Acesso em: 05 Set. 2016.

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](http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03_paginas_separadas.pdf)> Acesso em 05 Mar 2016.

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.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)**. Anais. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Subsecretaria de Anais, 1994a. v.1 a 25. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/>>. Acesso em: 09 Dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Código de Ética e Disciplina da OAB**, de 13 de fevereiro de 1995. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/CodEticaDisciplina.pdf>>. Acesso em: 27 Nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disciplina, no âmbito do Poder Judiciário, os procedimentos relativos ao cadastramento e à estruturação de serviços de assistência jurídica voluntária. Brasília-DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/12181:resolucao-no-62-de-10-de-fevereiro-de-2009>> Acesso em: 21 Nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. **Resolução nº 58 de 2012a**. Dispõe sobre as Câmaras de Coordenação e Revisão no âmbito da Defensoria Pública da União. Brasília-DF, 2012. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/7735-resolucao-csdpu-no-58-de-5-de-marco-de-2012>>. Acesso em 04 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. **Resolução nº 59 de 2012b**. Cria a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública da União. Brasília-DF, 2012b. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/component/content/49-assessoria-de-comunicacao-social/noticias/noticias-nacionais/noticias-rj/8415-resolucao-csdpu-no-59-de-08-de-marco-de-2012-cria-a-ouvidoria-geral-da-defensoria-publica-da-uniao?Itemid=66>>. Acesso em 04 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. **Resolução nº 85, de 11 de fevereiro de 2014a**. Fixa parâmetros objetivos e procedimentos para a presunção e comprovação da necessidade das pessoas naturais e jurídicas. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.dpu.def.br/images/stories/Infoleg/2014/02/20/Res\\_85.pdf](http://www.dpu.def.br/images/stories/Infoleg/2014/02/20/Res_85.pdf)>. Acesso em: 13 Ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Defensoria Pública Geral da União. **Portaria nº 560, de 30 de agosto de 2007**. Instaura a Escola Superior da Defensoria Pública da União (ESDPU). Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.dpu.gov.br/images/stories/Infoleg/portal\\_portarias/2008/Portaria\\_243\\_23-06-2008\\_Cria\\_Departamentos\\_Escola\\_Superior\\_-\\_Baixa\\_Normas.pdf](http://www.dpu.gov.br/images/stories/Infoleg/portal_portarias/2008/Portaria_243_23-06-2008_Cria_Departamentos_Escola_Superior_-_Baixa_Normas.pdf)>. Acesso em 08 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a consolidação das leis do trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)> Acesso em: 12 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 69**, de 29 de março de 2012. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. Brasília-DF, 2012c. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc69.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](http://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.

\_\_\_\_\_. **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, 1994b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 132**, de 7 de outubro de 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, 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 828**, de 26 de julho de 2010. Regula a prestação de assistência jurídica pelo Distrito Federal e dispõe sobre a organização de seu Centro de Assistência Judiciária. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/LC\\_828\\_1\\_.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/8367/LC_828_1_.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.060**, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos vulneráveis. Brasília-DF, 1950. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 13 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.869**, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Brasília-DF, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em: 12 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Brasília-DF, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 05 Set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.906**, de 04 de julho de 1994c. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)> Acesso em: 12 Fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.307**, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9307.htm)>. Acesso em: 21 Mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.259**, de 26 de setembro de 2001. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10259.htm)>. Acesso em: 12 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.448**, de 15 de janeiro de 2007. Altera diversos dispositivos da Lei de Ação Civil Pública. Brasília, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11448.htm)>. Acesso em: 14 Jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.129**, de 26 de maio de 2015. Altera diversos dispositivos da Lei de Arbitragem. Brasília, 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13129.htm)>. Acesso em 29 Nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília-DF, 2015c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em 05 Mar 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Estudo Diagnóstico:** Defensoria Pública no Brasil. Brasília-DF, 2004b. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag\\_defensoria.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria.pdf)>. Acesso em: 02 Fev. 2016.

\_\_\_\_\_. 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](https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/Diag_defensoria_II.pdf)>. Acesso em: 02 Fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **III Diagnóstico:** Defensoria Pública no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2009b. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag\\_DefensoriaP.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/IIIdiag_DefensoriaP.pdf)>. Acesso em: 02 Fev. 2016.

\_\_\_\_\_. 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, 2015d. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 02 Fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 5.123, de 2013.** "Altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que "dispõe sobre os juizados especiais cíveis" (artigos 1º ao 59º), tornando-o sob o ponto de vista processual, a persecução de uma prestação jurisdicional mais efetiva por parte do Estado". Brasília, 2013c. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1064371&filena me=Tramitacao-PL+5123/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1064371&filena me=Tramitacao-PL+5123/2013)>. Acesso em: 17 Fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 02,** de 2015, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Brasília, 2015e. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/resolucao-n-022015-ced-2030601765.pdf>>. Acesso em: 18 Nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3892.** Requerente: Associação Nacional de Defensores Públicos da União – ANDPU. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Governador do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 14/3/2012. Brasília, 2012d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2511975>>. Acesso em: 19 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4163**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Governador do Estado de São Paulo. Relator: Min. Cesar Peluso. Data de Julgamento: 29/2/2012. Brasília, 2012e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2643755>>. Acesso em: 18 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4270**. Requerente: Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Data de Julgamento: 14/3/2012. Brasília, 2012f. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2690511>>. Acesso em: 18 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5286**. Requerente: Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Governador do Estado do Amapá. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 18/5/2016. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4744834>>. Acesso em: 18 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5287**. Requerente: Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Governador do Estado da Paraíba. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 18/5/2016. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4746120>>. Acesso em: 18 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5296**. Requerente: Presidente da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Rosa Weber. Data de Julgamento: 18/5/2016. Brasília, 2016c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4752359>>. Acesso em: 17 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5381**. Requerente: Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Governador do Estado do Paraná. Relator: Min. Roberto Barroso. Data de Julgamento: 18/5/2016. Brasília, 2016d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4845246>>. Acesso em: 18 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 339**. Requerente: Associação Nacional de Defensores Públicos – ANADEP. Requerido: Governador do Estado do Piauí. Relator: Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 18/5/2016. Brasília, 2016e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4743299>>. Acesso em: 17 Jan. 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Estado, sociedade civil e legitimidade democrática”. Lua Nova - **Revista de Cultura e Política**, n°.36, 1995, p. 85-104, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a06n36.pdf>>. Acesso em: 17 Jan. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BREVIDELLI, Scheilla R. A falácia do *jus postulandi*: garantia de acesso à injustiça. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2628>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

CAVALCANTI, Fabiano R. **Arbitragem e Mediação**. São Paulo: FGV, 2010. Disponível em: <[http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/2/28/Arbitragem\\_e\\_Media%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/2/28/Arbitragem_e_Media%C3%A7%C3%A3o.pdf)> Acesso em: 15 Nov. 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, Bruno S. de. (2008) **A Escolha Racional como Teoria Social e Política**: uma interpretação crítica. Rio de Janeiro: Topbooks.

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

COSTA, Domingos Barroso da; GODOY, Arion Escorsin. **Educação em direitos e defensoria pública**: cidadania, democracia e atuação nos processos de transformação política, social e subjetiva. Curitiba: Juruá, 2014.

DAHL, Robert. **Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy versus Control**. Yale University Press, 1982.

DE CÉSARIS, L. E. U. Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agência e mudança institucional. **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo: 2009.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. do C. B. de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

FEREJOHN, J; PASQUINO, P. (2001) **A teoria da escolha racional na Ciência Política**: conceitos de racionalidade em teoria política. Rev. bras. Ci. Soc., Fev 2001, vol.16, no.45, p.05-24.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

FUCHS, Marcos Roberto. **Advocacia Voluntária**. Entrevista concedida a Silvia Daskal. 2011. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/advocacia-voluntaria-e-tema-da-entrevista-da-semana.html>>. Acesso em: 25 abril 2014.

GRAY, D. **Pesquisa no mundo real**. Porto Alegre: Editora Penso, 2ª ed. 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em 11 Jan. 2016.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In Frank Fischer, et al. (Eds.) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton, FL: CRC Press Taylor and Francis Groups, p. 43-62, 2007.

OLIVEIRA, A. J. G. de; et al. (orgs). **Acesso à Justiça e Defesa do Consumidor: a importância do Advogado nos Juizados Especiais**. 1ed. Curitiba: OABPR, 2015, v. 1, p. 16-35. Disponível em: <[http://www.oabpr.org.br/downloads/IMPORTANCIA\\_ADOVADO\\_JUIZADOS\\_ESPECIAIS.pdf](http://www.oabpr.org.br/downloads/IMPORTANCIA_ADOVADO_JUIZADOS_ESPECIAIS.pdf)>. Acesso em: 20 Fev. 2016.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Harlow, Pearson Education Limited, Second Edition. 2010.

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 discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 20-49.

\_\_\_\_\_; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, 2014. Disponível em: < <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562/516>>. Acesso em: 19 Jan. 2017.

LOWI, Theodore. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. **Public Administration Review**, Vol. 32, nº. 4, Jul. - Aug, 1972, pp. 298-310.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M.D. *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*, **European Journal of Political Research** 37: 291–307, 2000.

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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000200048&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 Nov. 2015.

MARQUES, Eduardo C. As Políticas Públicas na Ciência Política. In MARQUES, E.C.; FARIA, C. E. Pimenta; **A Política Pública como campo multidisciplinar**. Ed. UNESP/SP/2013.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MOREIRA, Thiago de M. Q. A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos corporativos e institucionais no processo de uniformização do acesso à justiça. 298 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/.../publico/2016\\_ThiagoDeMirandaQueirozMoreira\\_VOrig.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/.../publico/2016_ThiagoDeMirandaQueirozMoreira_VOrig.pdf)>. Acesso em: 15 Jan. 2017.

NAVES, Rubens; SILVA, Guilherme A. C. Advocacia pro bono e advocacy. *Consulex*. Brasília, v. 17, n. 398, p. 38-39, ago. 2013

PIAUI. Constituição (1947). **Constituição Do Estado do Piauí**. Assembléia do Estado do Piauí. Piauí, 1947.

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

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

\_\_\_\_\_. PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006.

ROCHA, Amélia (et al.) Org. **Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça**. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda., 2013.

ROCHA, Amélia. **Defensoria Pública: fundamentos, organização e funcionamento**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROVER, Tadeu. Proposta faculta advogados em juizados especiais cíveis. In: **Consultor Jurídico**. São Paulo-SP. 2013. Disponível em:<<http://www.conjur.com.br/2013-jul-30/proposta-torna-facultativa-atuacao-advogado-juizado-especial-civel>> Acesso em: 20 Fev. 2016.

RUA, Maria das G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; (Brasília): CAPES: UAB, 2009.

SADEK, Maria T. A. Judiciário: mudanças e reformas. **Estud. av.** [online]. 2004, vol.18, n.51 [cited 2016-10-26], pp.79-101. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. A Defensoria pública no Sistema de justiça brasileiro. APADEP; **Publicações em Separata**, 2013. Disponível em: <[http://adepes.com.br/Arquivo/Documents/PUB/4\\_3\\_2013\\_artigo\\_sadek.pdf](http://adepes.com.br/Arquivo/Documents/PUB/4_3_2013_artigo_sadek.pdf)>. Acesso em: 15 Nov. 2016.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006

SÃO PAULO. Conselho Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil. **Resolução Pro Bono em sessão de 19 de agosto de 2002**. São Paulo – SP. 2002. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/legislacao/resolucao-pro-bono>>. Acesso em: 23 Nov. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2º ed., 2013.

\_\_\_\_\_. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas e recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOARES DOS REIS, Gustavo Augusto; ZVEIBIL, Daniel Guimarães; JUNQUEIRA, Gustavo. **Comentários à Lei da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUSA, Ulisses C. M. de. Juizados Especiais, um pesadelo da Justiça. **Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**. Brasília-DF. 2012, p. 01. Disponível em:<<http://www.oab.org.br/noticia/23814/artigo-juizados-especiais-um-pesadelo-da-justica>> Acesso em: 18 fev. 2014

SOUSA, Mariana M. de. How Courts Engage in the Policymaking Process in Latin America: The Different Functions of the Judiciary. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (ed.). **How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking**. Washington: Inter-American Development Bank, 2010.

STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European Journal of Political Research** 37: 261–289, 2000.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Trad. Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Resolução nº 2656 , de 07 de junho de 2011**. Garantias de acesso à justiça: o papel dos defensores públicos oficiais. São Salvador, El Salvador, 2011. Disponível em: <[www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2656\\_XLI-O-11\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2656_XLI-O-11_esp.pdf)>. Acesso em: Acesso em: 12 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 2801, de 05 de junho de 2013**. Para a autonomia da defesa pública oficial como garantia de acesso à justiça. Antígua, Guatemala, 2013. Disponível em:

<[scm.oas.org/doc\\_public/PORTUGUESE/HIST\\_13/AG06174P04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_13/AG06174P04.doc)>. Acesso em: 12 Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 2821, de 04 de junho de 2014.** Pela autonomia e fortalecimento da defensoria pública oficial como garantia de acesso à justiça. Assunção, Paraguai, 2014. Disponível em: <[scm.oas.org/pdfs/2014/AG06559P06.doc](http://scm.oas.org/pdfs/2014/AG06559P06.doc)>. Acesso em: 12 Jan. 2017.

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.