



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA CAROLINA FARIAS ALMEIDA DA COSTA

**DEFENSORIA PÚBLICA, ESTADO E ATUAÇÃO COLETIVA:
POTENCIALIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E O ACESSO À
JUSTIÇA**

FORTALEZA – CEARÁ

2015

ANA CAROLINA FARIAS ALMEIDA DA COSTA

DEFENSORIA PÚBLICA, ESTADO E ATUAÇÃO COLETIVA: POTENCIALIZANDO
AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E O ACESSO À JUSTIÇA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota

FORTALEZA – CEARÁ

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Costa, Ana Carolina Farias Almeida da.

Defensoria Pública, Estado e atuação coletiva: potencializando as políticas públicas sociais e o acesso à justiça. [recurso eletrônico] / Ana Carolina Farias Almeida da Costa. - 2015.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 103 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

1. Estado Democrático de Direito. 2. Defensoria Pública. 3. Atuações Coletivas. 4. Acesso à justiça. 5. Políticas Públicas. I. Título.

ANA CAROLINA FARIAS ALMEIDA DA COSTA

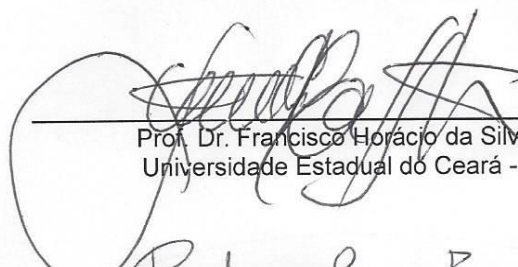
DEFENSORIA PÚBLICA, ESTADO E ATUAÇÃO COLETIVA:
POTENCIALIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E O ACESSO À
JUSTIÇA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

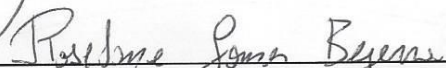
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 28/10/2015

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.ª Dr.ª Roselane Gomes Bezerra
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima
Universidade Estadual do Ceará - UECE

RESUMO

A Defensoria Pública - DP foi instituída no mesmo contexto de construção social do Estado Democrático de Direito, com a função de propiciar a democratização do acesso à justiça e, conseqüentemente, a implementação de direitos sociais. O **objetivo geral** consiste em identificar possibilidades e limites quanto ao funcionamento da DP, destacando-se a atuação coletiva como potencializadora da universalização do acesso à justiça e de políticas públicas sociais. Os **objetivos específicos** foram: a) Compreender o processo de instituição da DP no país, identificando as características e a dinâmica de funcionamento; b) Compreender as relações entre a instituição do Estado Democrático de Direito no Brasil e a da DP; c) Aprofundar o conhecimento acerca das políticas públicas, como ação do Estado e área do conhecimento; d) evidenciar a atuação coletiva da DP, por meio da judicialização ou juridicização das políticas públicas de corte social. A **metodologia**, consistiu em pesquisa bibliográfica e documental. Destacam-se entre os **resultados**: no Brasil, essa Instituição nasceu juntamente com o Estado Democrático de Direito, sob o signo da polêmica entre parlamentares da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e no âmbito do próprio campo jurídico. A implantação da DP, entretanto, estaria condicionada à promulgação de Lei Complementar, e esta Lei (80/1994) só foi sancionada depois de seis anos da promulgação da Constituição de 1988, também mediante muitas polêmicas e lutas ideológicas que envolviam tanto parlamentares de filiações partidárias diversas, quanto segmentos do próprio campo jurídico, ideologicamente contrários ou favoráveis à existência da Instituição. Tão logo foi promulgada essa Lei, o Estado implementou uma reforma, a qual repercutiu como um “curto circuito” na efetivação de direitos sociais inscritos na Constituição, com repercussões negativas nas instituições responsáveis pelas políticas sociais, dificultando também a estruturação de defensorias públicas que reunisse, de fato, as condições de dar cumprimento aos propósitos constitucionais de universalização do acesso à justiça. Esta situação pareceu motivadora de mobilizações dos Defensores Públicos, cujas instâncias representativas ainda buscam condições de ampliação e da qualidade do atendimento. Um dos dados mais expressivos do compromisso dos Defensores Públicos é a multiplicidade de áreas de atuação, destacando-se que aproximadamente 70 % das DPs das unidades da Federação possuem experiências no manejo de Ações Coletivas (ação civil pública, mandado de segurança coletivo etc.). **Conclui-se** que, embora enfrentando muitos desafios, a DP mediante ações dessa natureza não só amplia o acesso justiça, aproximando-se do cumprimento da meta de universalização, mas também potencializa políticas públicas de natureza social, como as

responsáveis pela saúde, educação, pessoas deficientes, pessoas em situação de rua, sistema prisional entre outras mencionadas nesta dissertação.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Defensoria Pública. Atuações Coletivas. Acesso à justiça. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The Public Defender - DP was established in the same context of social construction of the Democratic State of Law, with the purpose of promoting the democratization of access to justice and, consequently, the implementation of social rights. The general objective is to identify possibilities and limits regarding the functioning of DP, highlighting the collective action as a potential for universal access to justice and social public policies. The specific objectives were: a) To understand the process of institution of PD in the country, identifying the characteristics and dynamics of operation; B) Understand the relationship between the institution of the Democratic State of Law in Brazil and that of the DP; C) To deepen the knowledge about the public policies, as action of the State and area of knowledge; D) evidence the collective action of DP, through the judicialization or juridicization of social policies. The methodology consisted of bibliographical and documentary research. They stand out among the results: in Brazil, this institution was born together with the Democratic State of Law, under the sign of the controversy among parliamentarians of the National Constituent Assembly of 1987 and within the scope of the legal field itself. The implementation of the DP, however, would be conditional on the enactment of Complementary Law, and this Law (80/1994) was only sanctioned after six years of the promulgation of the 1988 Constitution, also through many controversies and ideological struggles that involved both members of parliaments Various segments of the legal field, ideologically opposed to or favorable to the existence of the Institution. As soon as this Law was promulgated, the State implemented a reform, which had repercussions as a "short circuit" in the realization of social rights inscribed in the Constitution, with negative repercussions in the institutions responsible for social policies, making it difficult to organize public, In fact, the conditions to fulfill the constitutional purposes of universal access to justice. This situation seemed to motivate the mobilization of Public Defenders, whose representative bodies still seek conditions for expansion and quality of care. One of the most expressive data of the Public Defenders' commitment is the multiplicity of areas of action, highlighting that approximately 70% of the DPs of the Federation units have experiences in the management of Collective Actions (public civil action, collective security injunction, etc.) . It is concluded that, although facing many challenges, DP through actions of this nature not only widens access to justice, approaching the fulfillment of the goal of universalization, but also enhances public policies of a social nature, such as those responsible for health,

education, Disabled people, street people, prison system among others mentioned in this dissertation.

Keywords: Democratic State of Law. Public defense. Collective actions. Access to justice. Public policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL.....	15
2.1	BREVES NOTAS SOBRE A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO.....	15
2.2	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO INVENÇÃO SOCIOHISTÓRICA RELATIVAMENTE RECENTE.....	18
2.3	A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL.....	24
3	POLÍTICAS PÚBLICAS: DAS ORIGENS AO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO E DA JURIDICIZAÇÃO.....	31
3.1	BREVE HISTÓRICO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
3.2	CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TIPOS, PROCEDIMENTOS E ATORES.....	38
3.3	JUDICIALIZAÇÃO E JURIDICIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
4	REFLEXÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA.....	48
4.1	AS MÚLTIPLAS ACEPÇÕES DO ACESSO À JUSTIÇA.....	48
4.2	O ACESSO À JUSTIÇA SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	58
4.3	O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, ACESSO À JUSTIÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	69
5	ATUAÇÃO COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA E REPERCUSSÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.....	72
5.1	A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL.....	72
5.2	ALGUNS ASPECTOS DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO INICIADA EM 1994.....	75
5.3	VISÃO PANORÂMICA DA ATUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA.....	80
5.4	CONTRIBUIÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA NA POTENCIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA.....	90
6	CONCLUSÃO.....	97
	REFERÊNCIAS.....	99

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Defensoria Pública foi instituída no mesmo contexto de construção do Estado Democrático de Direito, com a função de propiciar a democratização do acesso à justiça. Neste sentido, é válido lembrar que a história do acesso das classes populares à justiça no país expressa alterações sempre relacionadas às mudanças do Estado nos momentos mais importantes da História.

No período colonial as Ordenações Filipinas, seguindo tendência de outras nações europeias, faziam referências a um suposto direito das pessoas pobres ou miseráveis ao patrocínio de um advogado. Entretanto, durante todo o período imperial e parte do republicano, não existia o acesso universal à justiça, visto que, mesmo depois de proclamada a independência e iniciada a configuração de Estado Imperial, muitos aspectos dessas ordenações continuaram em vigor.

Com a instauração do Estado Republicano ocorrerá um longo e lento processo de adaptação das leis relacionadas ao acesso à justiça, destacando-se que a Constituição de 1934 traz em seu Título IV (*Da Ordem Econômica e Social*) a garantia de direitos trabalhistas e em seu Capítulo II (*Dos Direitos e das Garantias Individuais*), o instrumento da ação popular e da assistência judiciária gratuita aos necessitados.

Mesmo assim, os entes federativos só vieram a interessar-se pela criação de órgãos de assistência judiciária no limiar da segunda metade do século XX, quando foi promulgada a Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950.

Entretanto, é somente no contexto de lutas da sociedade brasileira pela redemocratização do país ao final da ditadura civil/militar iniciada em abril de 1964 e, conseqüentemente, por um Estado Democrático de Direito e uma nova Constituição, a de 1988, que após inúmeros embates na Assembleia Nacional Constituinte e no interior do próprio campo do direito, definiu-se claramente o acesso à justiça, de modo que o Artigo 5º da referida Constituição contempla o alargamento do direito à assistência judiciária aos necessitados que passa a ser integral (art. 5º, LXXIV), compreendendo: informação, consultas, assistência judicial e extrajudicial; prevê a criação de juizados especiais destinados ao julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e penais de menor poder ofensivo; a elevação da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com incumbência à orientação jurídica e à defesa dos necessitados (CARNEIRO, 2000, p. 48).

A regulamentação dessa matéria ocorrerá somente em 1994, depois de muitas mobilizações e divergências político-partidárias entre os parlamentares ou divergências de outras ordens no âmbito das entidades representativas de advogados e magistrados (ALVES, 2005).

Desde então, os governos brasileiros vêm constituindo e/ou adaptando, em diferentes ritmos e sentidos que guardam distintos interesses, as normatizações e instituições e serviços públicos direcionados a dar operacionalidade ao que preconiza a referida Lei de Regulamentação da Defensoria Pública Federal.

No contexto contemporâneo, quase todas as unidades federadas do país já organizaram suas Defensorias Públicas, conforme divulgado pelo **Mapa da Defensoria Pública no Brasil** (2013), como também pelo **Atlas do Acesso à Justiça** (2013) que expressa um sistema de indicadores possibilitando a percepção do acesso à justiça em cada unidade federada. Entretanto, segundo esses documentos, aproximadamente 75% das comarcas brasileiras ainda eram desprovidas de defensorias públicas.

A relação entre a Defensoria Pública e as políticas públicas é claramente definida pela lei Complementar 132/09, ao reconhecê-la como "expressão e instrumento do regime democrático", ao definir objetivos direcionados à "primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais" e ampliar suas funções enfatizando a atuação extrajudicial e a tutela coletiva; assim como ao dotá-la de instrumentos de democratização como a instituição de ouvidoria externa.

Realça-se que desde a eclosão de movimentos sociais por acesso à justiça em países da Europa ocidental, na década de 1970, estudiosos da área do Direito e de outras áreas ligadas às ciências sociais têm construído objetos de pesquisas sobre o tema, causando repercussões noutros países e particularmente no Brasil em razão de coincidir com movimentos em prol da democratização do acesso à justiça no contexto das lutas pela redemocratização e da elaboração da Constituição de 1988.

Conforme Annoni (2008, p. 81), destaca-se nesse sentido o **Projeto Florença** coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, tratando-se do primeiro projeto institucional que concentrou esforços no estudo e reflexão da situação do Poder Judiciário no mundo, seus principais problemas e obstáculos e as possíveis alternativas encontradas a esses problemas. O projeto repercutiu em inúmeros países e assim também no Brasil. Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, Stelio Dias, do Partido Frente Liberal, durante a 152ª sessão da do Brasil, em 27 de agosto de 1987, profere discurso apoiando-se em Mauro

Capelletti para fundamentar a relevância da efetivação da Defensoria Pública na Constituição de 1988.

Mais recentemente, as pesquisas de Boaventura de Sousa Santos (diversas obras), no campo da sociologia jurídica, têm chamado a atenção para a existência de dois campos de luta em torno do acesso à justiça – de um lado o protagonizado pelas agências multilaterais que apoiam o desenvolvimento, mas exigem justiça eficiente, célere, que permita, efectivamente, a previsibilidade dos negócios, dê segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade. Do outro lado os cidadãos que tomaram consciência de direitos significativos, passando a indagar a respeito papel dos tribunais ante as aspirações dos cidadãos marginalizados a serem incluídos no contrato social, os quais colocam em foco especialmente a democratização do acesso e sua função para o fortalecimento da democracia. Argumenta o autor que “a revolução democrática do acesso à justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade” (SANTOS, 2011, p. 16).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, multiplicam-se também no Brasil os trabalhos acadêmicos voltados para o tema, principalmente aqueles direcionados ao fortalecimento da ideia de imprescindibilidade do Estado na concretização do ganho constitucional de acesso à justiça direcionado às classes populares.

Mediante intensificação das buscas por renovadas formas de acesso à justiça no país, novos objetos de pesquisas acadêmicas também são construídos sobre o tema e, tal como no auge das reivindicações por esse direito, se multiplicam rapidamente os estudos a tal respeito, de modo direto ou indiretamente. Entretanto, ainda são muito escassos os estudos empenhados em compreender e existência de relações entre a Defensoria Pública e as Políticas Públicas com enfoque em atuações coletivas. Assim sendo, buscou-se compreender essa relação, entendendo a importância da interdisciplinaridade como meio de uma aproximação sobre a emergência desse debate tanto no campo das políticas públicas quanto no campo jurídico.

Desse modo, definiu-se a seguinte **questão** central como norteadora da pesquisa: Quais as possibilidades e os limites da Defensoria Pública concernentes a sua contribuição no fortalecimento de políticas públicas sociais?

Parte-se do pressuposto de que devido a reforma do Estado brasileiro iniciada na década de 1990 e, em consequência, a desresponsabilização pelo social a Defensoria Pública se depara com variados obstáculos mas também encontra possibilidades no sentido da consolidação de suas funções em quaisquer de suas formas de atuação, e desse modo também

no que concerne à contribuição no fortalecimento de políticas públicas de corte social. Tal pressuposto sintoniza-se com as reflexões de Abu-El-Haj (2013, p. 49), segundo as quais a referida reforma – ainda inconclusa – criou um Estado híbrido, a tal ponto que “suas melhores instituições são reservadas às intervenções econômicas, enquanto as deficiências são localizadas nas instâncias sociais”. Alteram-se as características do Estado Democrático Direito, distanciando daquele que – embora ambivalente – foi positivado na Constituição de 1988, dificultando a efetivação das políticas públicas sociais e o funcionamento da própria administração pública (descumprindo, retardando o cumprimento ou cometendo omissões relacionadas às conquistas constitucionais, a exemplo de terceirizações e seleções públicas não só para defensores públicos, mas também para os operadores das demais políticas públicas) repercutindo negativamente na concretização dessas políticas.

O **objetivo geral** da pesquisa que deu origem à presente dissertação consistiu em identificar possibilidades e limites quanto ao funcionamento da DP, destacando a atuação coletiva como potencializadora da universalização do acesso à justiça e de políticas públicas sociais.

Os **objetivos específicos** direcionaram-se nos sentidos de: a) Compreender o processo de instituição da Defensoria Pública no país, identificando as características e a dinâmica de funcionamento; b) Compreender as relações entre a instituição do Estado Democrático de Direito no Brasil e a instituição da Defensoria Pública; c) Identificar aspectos da reforma do Estado proposta ao final de década de 1990; d) Aprofundar o conhecimento acerca das políticas públicas, como ação do Estado e área do conhecimento; e) Analisar casos exemplares de atuação coletiva da Defensoria Pública e suas repercussões na concretização de políticas públicas de corte social.

Quanto à **metodologia**, consistiu em pesquisa bibliográfica e documental. A primeira possibilitou a compreensão de concepções, tais como: Estado Democrático de Direito no Brasil; políticas públicas e acesso a justiça. Tal compreensão foi facilitada pelas reflexões de vários autores, conforme referências ao final desta dissertação.

Relativamente à pesquisa documental, foram reexaminadas fontes encontradas em acervos virtuais, destacando-se nos *sites* do Ministério da Justiça, o **III Diagnóstico da Defensoria Pública**, de 2009, da Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP, o **Mapa da Defensoria Pública no Brasil** e do **Instituto Innovare** entre outras fontes afins que constam na bibliografia deste projeto. Foram examinados também Julgados e Relatórios de atuações da Defensoria Pública da União, visando identificar as atuações coletivas, relacionadas à concretização das Políticas Públicas, classificando as judiciais e as

extrajudiciais, destacando-se entre as fontes de dados o **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**. Além disso, procurou-se identificar articulações, participações, assessorias, e estratégias de controles, promoção e prevenção da Defensoria Pública relacionadas a políticas públicas sociais.

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro é intitulado “O Estado Democrático de Direito no Brasil”. Para sua elaboração foi imprescindível examinar o processo de constituição do Estado moderno e a emergência do Estado Democrático de Direito e assim reunir elementos suficientes para compreender o caso brasileiro. Feito isso, identificou-se formas de atuação da sociedade civil brasileira tanto na redemocratização do país e no coroamento do Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988 que propiciou a criação da Defensoria Pública como instituição responsável pela democratização do acesso à justiça.

O segundo capítulo “Notas sobre as políticas públicas: das origens ao fenômeno da juridicização” tem como interesse principal a compreensão do ciclo das políticas públicas (agenda; elaboração; formulação; implementação; execução; acompanhamento e avaliação), ou seja, as políticas públicas como processo que se modifica segundo diferentes sociedades, contextos e atores sociais responsáveis por todas essas etapas do ciclo. Antes de chegar à compreensão das noções de ciclo e processo, discute-se com base em autores de várias áreas do conhecimento, as definições e o objeto da política pública e algumas perspectivas interpretativas. A compreensão de não linearidade das políticas públicas e de que elas podem seguir por caminhos diversos, a depender dos contexto e atores sociais, favorece o entendimento de que, no caso das políticas públicas de corte social, a Defensoria Pública vem tendo um papel significativo.

O terceiro capítulo, intitulado “Reflexões sobre o acesso à justiça” consiste em discussões sobre a dupla acepção da ideia de acesso à justiça, buscando entendê-lo em perspectiva ampliada; aborda-se também questões atinentes ao acesso à justiça segundo a Constituição de 1988 e alguns dos seus mais conhecidos intérpretes; e, finalmente, busca-se entender as relações entre Estado Democrático de Direito e acesso à justiça

Finalmente, o quarto capítulo tem por título “Atuação coletiva da Defensoria Pública e suas repercussões nas políticas públicas de corte social”. Inicialmente situa a criação da Defensoria Pública no contexto de elaboração da Constituição de 1988 e logo depois da Lei de regulamentação sobre o seu funcionamento uma reforma do Estado que restringiu suas responsabilidades sociais, repercutindo, portanto na consolidação da Defensoria Pública; a seguir apresenta-se um panorama da Instituição com base,

principalmente, em documentos do Ministério da Justiça - MJ e da Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP; finalmente, procede-se análise sobre as atuações da Defensoria Pública que repercutem positivamente tanto na efetivação de um conjunto significativo de políticas públicas sociais, potencializando também ampliação do acesso à justiça.

2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

O Estado Democrático de Direito compreendido como instituição sociohistórica é uma das formas de Estado que se constituiu depois da consolidação do Estado moderno. Assim como Lauris (2009), que relaciona a evolução do significado sociohistórica do acesso à justiça ao da trajetória de constituição do Estado moderno, considera-se importante uma breve abordagem sobre a instauração dessa modalidade de Estado, em especial no território brasileiro.

Ressalta-se que para fins da presente dissertação foi feito recorte temporal, de modo que a análise das características desse Estado foram feitas até o ano de 2013 – mesmo período em que foi elaborado o **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**, principal documento que norteou a elaboração desse trabalho acadêmico e que será apresentado no tópico 5.

Concorda-se com Alves (2005) que é impossível imaginar a consolidação de regimes democráticos na contemporaneidade na ausência de um corpo jurídico e político que, no campo do Direito seria o Estado. Entretanto, essa organização jurídico-política denominada Estado não tem, por assim dizer, uma vida independente. Como demonstra Dallari (1988), outros pressupostos e determinantes do Estado no plano societário devem ser contemplados, mesmo no campo do Direito.

Por isso, o presente capítulo privilegia uma linha interpretativa que, tendo seu ponto de partida em Dallari (1988), considera a natureza jurídica do Estado, porém busca elementos do seu processo de constituição sociohistórica, sem os quais seria impossível compreender sua própria formação e reprodução.

Deste modo, aborda-se o processo de constituição e evolução do Estado moderno com o intuito de reunir elementos para a posterior compreensão do Estado Democrático de Direito; na segunda parte reflete-se acerca do Estado Democrático de Direito, destacando aspectos da sua construção sociohistórica; na terceira, destacam-se as características básicas desse tipo de Estado; na quarta, situam-se mobilizações que impulsionaram a emersão do Estado Democrático de Direito no Brasil no contexto da redemocratização.

2.1 BREVES NOTAS SOBRE A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO

O processo de constituição do Estado moderno, segundo Dallari (1988), relaciona-se às causas e consequências da instabilidade política econômica e social que

levaram à destruição do Estado medieval. Este existiria “mais como aspiração do que como realidade” na qual coexistiam vários poderes, uma infinidade de ordens jurídicas (como a imperial e a eclesiástica, o direito das monarquias inferiores, um direito comunal que se desenvolveu extraordinariamente, as ordenações dos feudos e as regras estabelecidas pelas corporações de ofício), de modo que a aspiração à antiga unidade do Estado romano, jamais teria sido conseguida. Em razão disso e dos atritos entre monarcas aventureiros e senhores feudais, constitui-se um conjunto de razões que motivaram à constituição do Estado moderno, o qual foi selado, em 1648, mediante os tratados de Paz de Westfália (DALLARI, 1998, p. 70).

O autor considera que as marcas fundamentais do Estado moderno se desenvolveram de modo espontâneo, “tornando-se mais nítidas com o passar do tempo e à medida que, claramente apontadas pelos teóricos, tiveram sua definição e preservação convertidas em objetivos do próprio Estado” (DALLARI, 1998, p. 71).

Essa noção de que o Estado moderno desenvolveu-se espontaneamente não significa, entretanto, a ausência de lutas e guerras entre as camadas dominantes e respectivos territórios, e imposições às populações sobre modos de pensar e assimilar o sentimento de nacionalidade, o qual seria um componente essencial na instauração dessa forma de Estado, conforme analisam vários autores, como os que se seguem.

Ao refletir sobre o Estado, a política, o poder e a força, Max Weber (1982) – clássico da sociologia alemã e representante, por excelência, de uma sociologia interpretativa utilizada por quase todas as áreas das ciências sociais e humanas – deixou incontáveis elementos para compreender-se a formação do Estado moderno no ocidente.

O autor considera como elemento classificatório dos Estados o princípio da separação ou não separação dos “meios de administração”, significando que em alguns casos os próprios quadros seriam os donos desses meios de administração, em outros casos não o seriam. (WEBER, 1982, p. 101).

Sua ideia central sobre a formação do Estado moderno no ocidente é a de expropriação dos donos de recursos de exercício legal personalizado e dos proprietários de mecanismos de administração do social para fins privados. Esse processo de expropriação dos instrumentos de dominação teria feito com que o emprego da violência se tornasse sujeito à gestão política desprivatizada, a qual só poderia ocorrer no contexto de um Estado moderno de caráter racional e burocrático. Sintetizando o próprio pensamento afirma o autor:

O Estado é uma associação compulsória que organiza a dominação. Teve êxito ao buscar monopolizar o uso legítimo da força física como meio de domínio dentro do território. Com essa finalidade o Estado combinou os meios materiais de organização nas mãos de seus líderes, e expropriou todos os funcionários autônomos dos estamentos, que ante controlavam esses meios por direito próprio. O Estado tomou-lhes as posições e agora se coloca no lugar mais elevado. Durante esse processo de expropriação política, ocorrido com êxito em todos os países da Terra, surgiram os “políticas profissionais”, noutra sentido. (WEBER, 1982, p. 103).

Reflexões mais recentes a respeito do processo de constituição do Estado moderno, como as de Tilly (1996), ampliam os elementos constituintes desse processo, ao oferecer importantes contribuições para a desnaturalização dessa forma de Estado. Admite que, embora erigido pela burguesia nascente, justificado por teorias de cunho liberal e comprometidas com a propriedade privada, representou, entretanto, um dos alicerces primordiais sobre os quais se erigiu o Estado de Direito no continente europeu.

Conforme este autor, a imposição de uma organização coercitiva ampla, a expansão de fronteiras e a capacidade de mobilizar capitais foram condições de sobrevivência de Estados. Daí existir uma variação entre os mesmos. A obtenção de recursos envolvia negociações e cooptações dos que os detinham, de modo que no processo de consolidação do Estado, “quanto mais meios de guerra os governantes e outras empresas coercivas extraíram das suas economias locais, mais as classes principais dentro dessas economias lograram exigir a intervenção do Estado fora do domínio da coerção e da guerra” (TILLY, 1996, p. 159).

Realça-se que o processo de constituição da Nação – comunidade imaginada, de acordo com Anderson (1983) – o foi pressuposto do Estado moderno, o qual é consuetâneo da sociedade capitalista.

Pomer (1986, p. 12) admite que “nenhuma outra sociedade anterior a esta havia conseguido desenvolver entre os homens uma sociedade unificadora”. Acrescenta que o surgimento das nações e o processo de constituição do Estado moderno não é natural nem universal. Ao contrário, se processaram mediante as variadas experiências históricas e, em países latino americanos, a organização do Estado ocorre a despeito de uma situação pré-nacional, por razões ligadas a sua condição de colônia, pois “Havíamos sido colônia; havíamos modelado internamente para sê-lo e continuar sendo” (POMER, 1986, p. 18).

2.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO INVENÇÃO SOCIOHISTÓRICA RELATIVAMENTE RECENTE

Retoma-se o ponto de partida teórico de Dallari (1998, p. 118) ao conceituar o Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”, depois de minucioso e profundo exame aos seus elementos – a soberania, o território, o povo e a finalidade – e de todas as correntes doutrinárias que trataram do tema. Entretanto, esse autor identifica que elas envolvem uma variedade de conceitos que, entretanto, se resumiriam a duas ênfases: a noção de força e a de natureza jurídica tomando como ponto de partida a noção de ordem, com base nas quais definiriam o Estado.

A primeira linha, seria representada por teóricos que poderiam ser classificados como **políticos**, os quais, apesar da preocupação com o enquadramento jurídico do Estado, o percebiam como “antes de mais nada como força que se opõe a si própria e que, por suas próprias virtudes, busca a disciplina jurídica” (DALLARI, 1998, p. 116).

A segunda corrente consistiria em **teorias jurídicas**, que não ignoravam a presença da força do Estado, nem que este, por suas finalidades, fosse uma sociedade política. Esta linha também teria lacunas, pois embora não desconsiderasse outros fatores e elementos que conjugam o Estado, daria “primazia ao elemento jurídico, acentuando que todos os demais têm existência independente fora do Estado, só se compreendendo como componentes do Estado após sua integração numa ordem jurídica, o que também se dá com a força, que se integra no estado como poder” (DALLARI, 1998, p. 117).

Ele esclarece que a preocupação dos teóricos com a fixação da noção jurídica de Estado, iniciada na Alemanha do século XIX, com fins de subordinação do funcionamento do Estado à regras jurídicas, torna evidente que “a base do conceito é a idéia de corporação, que é uma ordenação jurídica de pessoas”. Acrescenta, ainda, que a preocupação de Hans Kelsen em fixar uma noção puramente jurídica de Estado, desdobrou-se na “noção de Estado como *ordem coativa normativa da conduta humana*” (DALLARI, 1998, p. 116 e 188)

As lacunas de ambas as linhas teóricas destacadas pelo autor, o levaram a posicionar-se favoravelmente à acentuação do componente jurídico do Estado sem, entretanto, desconsiderar os componentes não jurídicos, como se observa abaixo:

Neste conceito se acham todos os elementos que compõem o Estado [a soberania, o território, o povo e a finalidade] e só esses elementos. A noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem

comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do estado, está presente na menção a determinado território (Dallari, 1988, p. 118).

Conforme este autor, a concepção de Estado como pessoa jurídica representa extraordinário avanço no sentido da disciplina jurídica do interesse coletivo, promovendo a conciliação da concepção política com a jurídica. Fortalecendo seu argumento, situa as origens dessa concepção em contratualistas, nos quais também teria inspiração a corrente teórica que, ao refletir acerca das funções e fins do Estado, teriam imaginado o “chamado *Estado de Direito*”, especialmente Hobbes e Rousseau (DALLARI, 1998, p. 105).

Acrescenta-se que, como teóricos de linha liberal dos séculos XVII e XVIII, tanto Hobbes quanto Rousseau são considerados no campo das ciências humanas e sociais, especialmente na ciência política, como contratualistas visto conceberem o Estado como pacto ou contrato.

Thomas Hobbes, autor de **O Leviatã**, escrito no século XVII, em 1651, ao defender um governo centralizador para evitar a “luta de todos contra todos”, definiu o Estado como contrato social entre os habitantes de um território, de modo que cada indivíduo deveria renunciar parcela do seu poder em favor do Estado, desde que os outros também o fizessem. O soberano estaria acima da Lei e seria sua fonte, além de manter o controle das forças armadas, o poder sobre toda a propriedade e o controle da opinião pública (SILVA, 1992, p. 29)

Quanto a Jean Jacques Rousseau, em sua obra **O Contrato Social**, produzida por volta de 1762, defendeu como tese central a soberania da “vontade geral”, ao desacreditar que pudesse existir uma liberdade verdadeira ou um sistema de direitos naturais invioláveis no despotismo. Através do contrato social, conforme Rousseau, o homem perderia a liberdade natural, mas ganharia a liberdade civil e o direito à propriedade.

Esta ideia vincula-se ao conceito “estado civil” que Rousseau utiliza para demonstrar as oposições entre natureza e sociedade; liberdade natural e liberdade civil. Em síntese, para Rousseau o Estado seria o depositário da vontade geral, por força do contrato ou pacto social (SILVA, 1992, p. 23).

Dallari (1998, p. 78) destaca a ênfase dada por Rousseau à soberania (um dos elementos conceituais do Estado), significando a transferência da sua titularidade da pessoa do governante para o povo.

Entretanto, a despeito de importantes contribuições dos contratualistas, como por exemplo a adoção da concepção de assembleia como prerrogativa da vontade geral, é preciso

realçar que eles jamais se desligaram da essência do liberalismo – traduzido como relação indissociável entre propriedade e liberdade – e, por isso, tornaram-se também objeto de críticas, principalmente por teóricos de linha marxista. Mesmo assim, tanto as ideias liberais quanto às de seus críticos ainda servem de inspiração na contemporaneidade.

Acrescenta-se que intensas críticas à **concepção burguesa de Estado** e à **democracia do liberalismo** emergiram logo depois da Revolução Francesa – que, de fato, foi favorável apenas à burguesia. Tais críticas começaram a ser feitas pelos adeptos do socialismo utópico, cuja tese central, segundo Gruppi (1987, p. 26), era: após a revolução (que favoreceu a igualdade jurídica) deveria ser desencadeada a revolução econômico-social, que daria a igualdade efetiva, sem o que a igualdade jurídica seria pura aparência, que esconderia e, aliás, consolidaria as desigualdades reais.

Por sua vez, o pensamento dos socialistas utópicos foi ultrapassado por Marx, que buscou compreender a essência da sociedade burguesa tendo em vista a transformação social. Ainda na sua fase democrata radical elaborou uma crítica à **Filosofia do Direito** de Hegel e afirmou que “as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais de existência” (MARX, 1977, p. 24).

Segundo Gruppi (1987), Marx admitiu ter descoberto a correlação entre o desenvolvimento das relações econômicas, o Estado e a ideologia ao elaborar o seu método de análise – em **A Ideologia Alemã e no Segundo Prefácio de 1859** – e concluiu que as relações jurídicas e as formas de Estado não podem ser compreendidas por si sós e sim nas condições materiais da existência.

Em linha de reflexão semelhante, porém, adotando uma concepção ampliada Gramsci destacou a dupla dimensão do Estado em diversos sentidos, tais como: ditadura e hegemonia; coerção e consenso; dominação e direção; força e consenso ideológico. Ele compreende que a transformação social pode ocorrer através de uma revolução cultural e moral, na construção de um novo bloco histórico, na luta contra a hegemonia burguesa.

Isto porque, segundo Coutinho (1987), distintamente de Marx, Gramsci teorizou acerca do Estado, num contexto de intensa socialização da política (resultante do sufrágio universal; criação de partidos políticos de massa; potentes sindicatos), no qual a própria direita passa a apoiar-se nas massas, como por exemplo, o fascismo.

O mesmo autor afirma que entre as novas determinações recolhidas por Gramsci, encontra-se a distinção de duas esferas da superestrutura: a “sociedade civil” e “sociedade política”. A originalidade de Gramsci estaria na definição de “sociedade civil” e na afirmativa

de que ambas as esferas formam o Estado em sentido amplo, porém distinguindo-se pela função que exercem na reprodução das relações de poder. Assim, Coutinho (1987, p. 67) sintetiza o pensamento de Gramsci afirmando que o Estado ampliado seria: “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção”.

Na opinião de Coutinho (1987) outra formulação mais incisiva da teoria ampliada do Estado encontra-se em Poulantzas (1985) que conserva a concepção de classe, entretanto, alerta que a “ampliação” do Estado não se limita aos “aparelhos privados de hegemonia”, se encarnando também na presença de agências estatais na área econômica. Desse modo, ao intervir na reprodução do capital o Estado retiraria também, dessa intervenção, boa parte de sua legitimação e o consenso.

Segundo Carnoy (1986, p. 163), o argumento principal de Poulantzas (1985) é: na medida em que o capitalismo se desenvolveu o Estado capitalista mudou. Portanto, não haveria uma “estrutura” a priori para o Estado, pois “sua forma e estrutura seriam moldadas pela luta de classes no capitalismo, e pelo papel do Estado nessa luta”.

As análises de Poulantzas (1985) foram bastante utilizadas no Brasil, especialmente porque ao considerar o Estado como “a condensação material de uma relação de forças, entre classes e frações de classe [...] no seio do Estado”. O autor oferece elementos para a compreensão das possibilidades de alianças ou de substituição de uma facção política por outra da mesma classe, mas também as relações com as lutas populares.

Após essa revisitação ao processo de formação do Estado moderno e às teorizações sobre o Estado, compreende-se claramente as argumentações de Dallari (1998), segundo as quais o Estado consiste não somente de um corpo de normas jurídicas, mas também de processos sociais protagonizados pelos cidadãos – que em seu conjunto o autor define como povo – e que o Estado moderno se modificou por meio de processos sociais e históricos, constituindo como Estado Democrático de Direito.

Sob uma perspectiva formal, na visão de diversos autores, Estado de Direito é aquele em que há submissão do poder ao império da lei - nota primária de seu conceito. Nesse tipo de Estado a lei é considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto por representantes do povo. No Estado Democrático de Direito, além da submissão à lei há, no mínimo: divisão de poderes, que devem ser independentes e harmônicos entre si e há enunciado e garantia dos direitos individuais em texto constitucional.

Na mesma linha de Dallari (1998), Alves (2005) adota uma perspectiva sociohistórica de análise sobre a constituição do Estado Democrático de Direito, ultrapassando a definição formal e, em interlocução com outras áreas do saber, situa

momentos históricos importantes nos quais a referida forma de Estado vai, secularmente, se constituindo no jogo das relações entre segmentos antagônicos da sociedade.

Anteriormente à sua consolidação como Estado Democrático de Direito, foi forjado pela sociedade à medida que eram colocadas necessidades de ordens variadas, pelas diferentes classes sociais. Assim sendo, trata-se de processo que atravessou séculos, constituindo-se inicialmente o Estado de Direito, depois o Estado Social de Direito e finalmente Estado Democrático de Direito.

Ao tratar desse processo Alves (2005) remete ao período do iluminismo para identificar as raízes históricas da sua primeira forma – o Estado de Direito – inserindo-o no processo de construção de nova ordem social que se instituía no continente europeu, nesse período. Essas raízes seriam respaldadas em ideias emancipatórias que proliferavam na cultura dessas sociedades, influenciando a instauração de uma renovada concepção de organização política, sob a liderança da burguesia que a cada dia se fortalecia.

Alves (2005, p. 35) afirma que sobre aquela nova concepção de organização política fundada na lei “passaria a prevalecer a ideia de legalidade, com os consectários de segurança jurídica que lhe são inerentes, diretamente vinculadas à ideia de legitimidade haurida mediante os mecanismos de representação política da vontade popular”. E sintetiza:

[...] o Estado de Direito se traduz numa espécie de expressão jurídica da democracia liberal moderna, diretamente ligada à ideia de constitucionalismo, assumindo a feição de mecanismo de limitação do poder, em confronto com o “Estado absoluto” que se caracterizava pela concentração do poder nas mãos do Príncipe, de cuja vontade singular emanava toda a produção da norma jurídica. (ALVES, 2005, p. 35)

Entende-se que há uma estreita relação entre as mudanças incorporadas pelo Estado moderno e as lutas sociais por cidadania *pari passu* à ascensão da burguesia como classe dominante da sociedade capitalista nascente. De modo algum aquela classe dominante concederia direitos aos trabalhadores por razões outras que não fossem as pressões dos trabalhadores. O atendimento de algumas concessões a tais pressões foram imprescindíveis na instauração e na reprodução da sociedade emergente. Em outras palavras, o Estado de Direito não brotou espontaneamente, sem os esforços das camadas populares que lutaram pela cidadania.

Por ser histórico e mutável, o Estado de Direito adquiriu novas funções e características até transformar-se em Estado Democrático de Direito. A este respeito, encontram-se ainda nas pesquisas de Alves (2005) que as redefinições dessa modalidade de Estado se relacionam às novas demandas da sociedade, para cujas respostas o mesmo seria

insuficiente, especialmente quando se tratava de assegurar o bem estar social geral. Diante disso, o Estado de Direito teria adquirido uma concepção intervencionista em função de propiciar respostas à questão social, passando a assumir o financiamento e administração de programas de seguro social, porém, sem jamais renunciar ao primado do direito.

Com as redefinições do Estado de Direito, consoante este autor, emerge outra denominação, a de Estado Social de Direito. Seu propósito seria conciliar, num mesmo sistema, os elementos do modo de produção capitalista com o objetivo de assegurar o alcance de patamares mais elevados de bem estar social, não se incompatibilizando, entretanto, com a dimensão democrática do Estado de Direito em suas origens.

Ao contrário, segundo esclarece Alves (2005, p. 37), “a ampliação e efetivação de direitos civis e políticos para o âmbito dos direitos sociais e econômicos acabaram por contribuir, na maioria dos casos, para a consolidação e o avanço das instituições democráticas”.

Entretanto, o Estado Social de Direito também encontrou seus limites quando não mais correspondeu às aspirações participativas de diversas sociedades, e na segunda metade do século XX, “uma nova adjetivação se espalhou pelos textos constitucionais de diversos países: a noção de ‘Estado Democrático de Direito’” (ALVES, 2005, p. 37).

Em síntese, o Estado Democrático de Direito corporificou-se em diversos países de mundo ocidental e, em decorrência, muitas das atenções da sociedade se deslocaram do Poder Executivo para o Judiciário, conforme se verifica na passagem abaixo:

Se no Estado de Direito clássico, havia um evidente protagonismo do Poder Legislativo, que assegurava o primado da lei, concebida como produto da autonomia da vontade dos indivíduos que dispunham sobre as questões de interesse coletivo através de seus representantes eleitos para o Parlamento, no Estado Social de Direito esse protagonismo passou a ser exercido pelo Poder Executivo. [...]. No atual estágio do Estado Democrático de Direito, percebe-se que ocorre uma espécie de deslocamento das atenções para o Poder Judiciário, em torno do qual passa a gravitar a eficácia de importantes decisões politicamente relevantes, ocorrendo o fenômeno da “judicialização” da política e das relações sociais (ALVES, 2005, p. 37).

Porém, o autor enfatiza, uma diferença fundamental entre o Estado de Direito constituído mediante perspectiva liberal e o Estado Democrático de Direito – o que também é consenso entre diversos estudiosos do Estado. E o faz ao admitir que o processo judicial é um instrumento privilegiado de “participação política e de exercício permanente da cidadania”, tendo em vista que “a lei não pode ser vista apenas num enfoque estático, de regramento e disciplina, destinada a manter o *status quo*. Ela deve exercer também uma função transformadora, influenciando na realidade social” (ALVES, 2005, p. 38).

No caso brasileiro, guardadas as devidas mediações, foi também a não correspondência do Estado ditatorial aos anseios sociais e democráticos da sociedade que impeliu a sociedade civil a reinventar esse Estado.

2.3 A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

Diversos processos sociais e políticos, no contexto de redemocratização brasileiro, culminaram com a instituição do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, com a perspectiva de ampliação do acesso à justiça aos despossuídos mediante a criação da Defensoria Pública. Por outro lado, na ocasião em que a democratização do acesso à justiça transformou-se em pauta na Europa e em toda a América, houve, também, repercussões no Brasil, tendo como um dos efeitos positivos a instituição da Defensoria Pública.

Entender os movimentos da sociedade em prol do Estado Democrático de Direito no país requer a compreensão dos significados das mobilizações sociais de trabalhadores, profissionais de variadas áreas, intelectuais, lideranças religiosas e **pessoas comuns**, destacando-se instâncias representativas do mundo jurídico do país, como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

Ao desenvolver reflexão acerca dessas mobilizações Sader (2001) refere-se aos seus protagonistas como “novos personagens que entraram na cena política” e conclui que os movimentos sociais e os sindicatos apontaram nova concepção da política a partir da intervenção direta dos interessados e reivindicaram uma democracia referida às esferas da vida social, na qual os trabalhadores estão diretamente implicados, ou seja, nas fábricas, nos sindicatos, nos serviços públicos e nas administrações dos bairros.

Essas mobilizações da sociedade em busca da democracia é mais bem compreendida partindo-se de algumas singularidades do Estado nacional no continente latino americano, portanto no Brasil.

Mais uma vez recorre-se às pesquisas de Alves (2005, p. 36), segundo as quais na América Latina instituiu-se uma versão do Estado de Direito [protoforma do Estado Democrático de Direito] simultaneamente aos processos que culminaram na consolidação da maioria dos Estados nacionais no continente. Estes teriam, entretanto, “uma característica meramente formal e imposta “de cima, pelo poder político”, diferenciando-se das experiências europeias, nas quais essa forma de Estado teria se “transformado na própria consciência dos seus cidadãos” (ALVES, 2005, p. 36).

Tal singularidade pode ser compreendida por meio da concepção de Estado Dependente, proposta Cardoso e Faletto (1970) citada por Carnoy (1986): ao priorizar as práticas sociais dos grupos locais que impõem interesses estrangeiros (supondo serem também seus esses interesses) e constituindo-se uma interação recíproca entre países dominantes e países dependentes, o Estado dependente passa a adotar atributos do Estado capitalista dos países adiantados. Isso não sem tensões internas e externas que dizem respeito à composição do Estado, a relação entre Estado e sociedade civil e as lutas por democracia.

Segundo Carnoy (1986, p. 252), no Brasil, o Estado ditatorial instaurado com o golpe militar de 1964 representavam “uma marca do terrorismo tecnocrata que tentava ‘despolitizar’ a sociedade em nome da eficiência política, da Nação e da ordem social”.

Acrescenta o autor, as limitações daquela configuração de Estado: de um lado, a função de reconciliar os requisitos da acumulação capitalista e de outro garantir a própria legitimação, além de estar envolvido na criação de infraestrutura para acumulação do capital, como na “distribuição de bens”, tendo ao mesmo tempo, que dar respostas a burguesias estrangeiras poderosas e Estados metropolitanos fortes (CARNOY, 1986, p. 173-174).

Em outras palavras, mesmo sob o comando das forças armadas, o Estado brasileiro à época também estava exposto a perigos, de modo que se posicionava sempre em alerta quanto à qualquer movimentação, demanda ou pressão das camadas populares ou de seus aliados e, ao mesmo tempo, às demandas externas dos Estados que apoiavam a ditadura. Em síntese, o Estado ditatorial não ficou imune às contradições internas em sua própria estrutura nem às pressões externas.

A sociedade não parou de se movimentar apesar de existirem registros de que no ano de 1977 o governo Geisel obteve sucesso na criação de regras para obstrução da mobilização política, como a

institucionalização de controles alternativos para compensar a revogação do Ato Institucional Nº 5; a incorporação, na legislação em vigor, das chamadas salvaguardas do regime (segurança nacional, greves trabalhistas e leis de imprensa) e a introdução, na Constituição, de um dispositivo que excluía a apreciação judicial com relação a qualquer ato do regime, desde 1964, coberto pelas leis de exceção, tais como os Atos Institucionais. (MARTINS, 1988, p. 125)

Logo no ano seguinte, em 1978, ressurgiu o movimento operário. Foram emblemáticas as Greves do ABC paulista e daí até o final do governo do General João Baptista Figueiredo desencadearam-se grandes movimentos e obtiveram-se várias conquistas no sentido da redemocratização do país, destacando-se, conforme Weffort (1986, p. 56):

o estabelecimento do *habeas-corpus* e da liberdade de imprensa, a anistia, a reorganização partidária, o surgimento de novos partidos e duas propostas novas de organização operária, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Congresso da Classe Trabalhadora (CONCLAT) – cuja culminância é a eleição para um Presidente civil e a elaboração de nova Constituição, a de 1988.

Naquele momento, segundo este autor, havia a resistência da sociedade civil ao caos governamental, convicta de que o caminho era a democracia, criando-se “também um sentimento de responsabilidade em face do caminho a percorrer” (WEFFORT, 1986, p. 59).

O Estado autoritário e em processo de abertura lenta gradual e restrita não deixava de ser interlocutor dessas demandas até determinado limite, mas também as reprimia com intensidade não raras vezes, e de modo violento. Mesmo assim, a sociedade civil se movimentava de tal forma que sua absorção por um Estado ditatorial seria impossível, como também não havia mais como controlar os movimentos de tantas forças sociais em verdadeira ebulição.

A este respeito, Reis (2010) analisa relevantes manifestações em praças públicas, tais como o Movimento do Custo de Vida – MCV. Iniciado em 1972 de modo quase inexpressivo, pois reunia apenas quarenta e seis donas de casa, cresceu demasiadamente e em 1976 reuniu mais de vinte mil pessoas na Praça da Sé, em São Paulo. Nessa ocasião foi entregue, simbolicamente, às autoridades, um abaixo-assinado com mais de um milhão de assinaturas contra a carestia. Significaria, conforme o autor, “um processo crescente de politização e estruturação do movimento” (REIS, 2010, p. 222).

Em 1977, estudantes retornaram à praça pública, simultaneamente em São Paulo, Brasília e Belo Horizonte, mesclando reivindicações específicas da categoria com exigências democráticas. A repressão policial surtiu efeitos inesperados, pois os estudantes angariaram a simpatia de amplos setores da sociedade civil para com as lutas estudantis e as causas democráticas em geral (REIS, 2010, p. 222).

Com um país modificado, também mudaram as estratégias da luta sindical e trabalhista, adquirindo novas formas de resistências e de enfrentamentos aos poderes instituídos, a exemplo do conhecido movimento grevista na região do ABC paulista, em 1978, com a adesão e participação de milhares de trabalhadores.

Conhecidas como greves dos “braços cruzados, máquinas paradas”, “organizaram-se por locais de produção em paralisações de curta duração que tinham como principal ponto de pauta maiores índices de reajuste salarial, o que significava o questionamento da política salarial e trabalhista da ditadura” (REIS, 2010, p. 224).

Posteriormente, generalizam-se as greves de trabalhadores mobilizando muitas outras categorias além dos metalúrgicos, como professores, médicos, enfermeiros, lixeiros, cobradores e motoristas de ônibus, bancários, mineiros, trabalhadores da construção civil, entre outros, perfazendo um total de mais de três milhões de trabalhadores e 430 greves, sustentadas em razão do apoio e solidariedade da população naquele momento.

Imensas assembleias reuniam mais de cem mil trabalhadores, como ocorreu em São Bernardo do Campo (São Paulo), revelando novas lideranças políticas, entre elas o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos da região, Luiz Inácio da Silva, que se tornou conhecido nacionalmente pela “greve dos 41 dias”, em 1980.

Evidentemente as reações do governo eram violentas, porém as mobilizações pela redemocratização do país ganhavam cada vez mais adeptos, evoluindo aos poucos e enfrentando muitos obstáculos, rumo ao movimento das **Diretas Já** - que tinha por objetivo a institucionalização das eleições diretas.

Tudo isso é o que Reis (2010) afirma registrar as memórias de milhares de brasileiros que sofreram as agruras dos anos de chumbo. No mesmo sentido, relata expectativas e frustrações da população, por exemplo, em torno da votação da Emenda Dante de Oliveira que visava restabelecer as Eleições Diretas para Presidente da República. A mesma contava com a aprovação de mais de 80% da população brasileira, porém, a derrota por apenas 22 votos, desencadeou a maior manifestação popular que o Brasil já vivenciou – o movimento das **Diretas Já**.

O crescimento dessas mobilizações é amplamente documentado por fontes e estudos históricos acerca dessa quadra da história do Brasil, conforme se constata do texto abaixo:

[...] em junho de 1983, ocorre em Goiânia a primeira manifestação popular em favor das eleições diretas, como uma espécie de balão de ensaio do PMDB, que se surpreende com as cinco mil pessoas que lotam o ginásio de esportes da cidade. No mesmo ano, enquetes de opinião pública revelam o grande interesse da população pelas eleições diretas para presidente. No dia 27 de novembro de 1983, PMDB, PT, PDT e mais a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Congresso das Classes Trabalhadoras (Conclat), a União Nacional dos Estudantes (UNE), num total de aproximadamente setenta entidades, organizam o primeiro grande ato público em defesa das eleições diretas, na praça Charles Muller, em frente ao estádio do Pacaembu, em São Paulo, reunindo aproximadamente dez mil pessoas. Em 12 de janeiro de 1984 é a vez da manifestação na Boca Maldita, em Curitiba, reunir entre trinta e cinquenta mil manifestantes. Em 25 de Janeiro de 1984, dia da fundação da cidade de São Paulo, trezentas mil pessoas ocupam a Praça da Sé, num comício com seis horas de duração, no qual artistas, jogadores de futebol, personalidades e lideranças políticas se revezam no palco, o que passa a constituir uma marca registrada dos comícios seguintes (REIS, 2010, p. 230).

Diante de tal ebulição social, o Estado autoritário burocrático já não dispunha de meios para absorver as demandas de uma sociedade civil, pois dela surgia, naquele momento, “uma teia de organizações – novas ou antigas reestruturadas – não imediatamente políticas que articulam e dão identidade coletiva aos agentes sociais, moldam o seu comportamento e veiculam demandas” (SALLUM JÚNIOR, 1988, p. 120).

Importante realçar que o sentimento de responsabilidade pela democracia, tal como propõe Weffort (1986), não estava só nas ruas, nas praças, nos movimentos sociais, nos sindicatos de trabalhadores ou em organizações empresariais que tinham por meta a redemocratização e as mudanças de papéis e funções de Estado, mas também e muito fortemente, dentro das próprias instituições do Estado.

Motta (2008, p. 10), ao analisar a perda de legitimidade do Estado ditatorial, realça que os resultados favoráveis ao partido do governo nas eleições municipais de 1976 não significaram a aprovação da sociedade civil. Diversos setores clamavam pela volta da democracia como o empresariado nacional e a Igreja Católica (através da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB e das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs) e desenvolveram um intenso ativismo em defesa dos direitos humanos, denunciando prisões, torturas e assassinatos de opositores do regime militar.

Evidentemente, a OAB não ficou distante dessas mobilizações e suas iniciativas e decisões foram muito significativas no processo. A pesquisa de Motta (2008) é esclarecedora quanto às posições da OAB favoráveis à volta da democracia, desde o recrudescimento da repressão do governo em 1975 (depois das eleições parlamentares de 1974) cujos resultados foram desfavoráveis ao governo Geisel.

Desde então, conforme essa autora, se alternaram na OAB posicionamentos de resistência e de conciliação, em relação à redemocratização e, em consequência, à própria autonomia da entidade que chegou a ser colocada em perigo pelo regime.

Menciona também, entre os vários posicionamentos dessa entidade no processo de redemocratização e sua contribuição na construção social do Estado Democrático de Direito no Brasil, a acirrada eleição à Presidência da entidade, em 1º de abril de 1977, disputada por Raymundo Faoro e Josaphat Marinho, “ambos bastante conhecidos fora dos meios jurídicos”. Como destaca a referida historiadora, “o primeiro era o autor de **Os donos do poder** e o segundo, era ex-senador baiano representando o MDB” (MOTTA, 2008, p. 13).

Em seu discurso de posse, Raymundo Faoro abordou como ponto central “a conexão que deveria haver entre legalidade, legitimidade e liberdade como bases efetivas do

Estado de Direito” (MOTTA, 2008, p. 13). Os trechos do discurso em referência, expostos a seguir, exemplificam o posicionamento da entidade no período:

[...] O Estado de direito não está todo, nem na sua substância, no conjunto das leis, da Constituição, e das medidas do poder. A lei, a lei ordinária, a lei magna valem, porque são legítimas, porque respondem à vontade do povo na sua soberania necessária. Para realizá-la, para que ela seja a verdade de todas as horas, na atividade diária e nos prédios forenses, só um caminho é possível, a estrada de mil bifurcações, de mil desvios, de mil enganos, a estrada real da liberdade. Liberdade com todos os adjetivos, sem nenhum adjetivo que a tolha, na palavra, no livro, na imprensa, no tribunal e no lar, para que a face viril do homem se afirme, se eleve e se dignifique [...] (MOTTA, 2008, p. 14).

Ilustrativo também é o discurso inaugural da a **VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados**, realizada no mês de maio de 1978, em Curitiba. Nessa mesma oportunidade foi elaborada a emblemática **Declaração de Curitiba**, cujo tema central foi “O Estado de Direito”.

Conforme Motta (2008, p. 18) o tema “foi debatido em 47 proposições, que abrangiam desde anistia, estado de sítio, segurança nacional, *habeas corpus*, até criminalidade e direitos do povo”. Ressalta a autora o tom otimista do discurso inaugural de Raymundo Faoro, que afirmou:

Dentro da névoa autoritária acendemos a fogueira que reanima as vontades, esclarece os espíritos. Estamos diante da transição inevitável e estamos diante da luz de amanhã (...). Não há mais entre nós consciências disponíveis, prontas às transigências, às seduções do poder, cativas da ótica cooptadora (...). Onde quer que haja o advogado, onde quer que esteja o bacharel, aí deve estar a consciência jurídica do povo brasileiro em defesa do Estado de direito. (MOTTA, 2008, p. 18).

A culminância da mobilização social foi a realização de eleição, embora indireta, para um Presidente civil, em 1985, e posteriormente a elaboração de nova Constituição brasileira, a Constituição de 1988. Esta, segundo Alves (2005, p. 37) teve inspiração na Constituição Portuguesa de 1976 e na Constituição Espanhola de 1978 e adotou expressamente, não sem dificuldades, a noção de “Estado Democrático de Direito” para definir o formato de organização jurídico-política da República Brasileira.

O Estado Democrático de Direito no Brasil, segundo a Constituição de 1988, tem especificidades decorrentes de particularidades do processo de transição democrática. Houve uma experiência de **transição por continuidade** que, segundo Moisés (1989, p. 138), foi um processo que manifestou não apenas uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização de democracia como, ademais, registra uma ampla, enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida política brasileira.

Segundo Moisés (1989, p. 139) foi uma espécie de “transição pactuada”, segundo a qual estaria em jogo, em última análise, a opção dos diferentes contendores em torno dos métodos do sistema democrático, de modo que o tema central da pactuação foram as “chamadas garantias de procedimento”.

Entre os vários efeitos de tal pactuação, expressa-se já no texto constitucional de 1988 a abertura para reformas que ainda reverberam no presente. Exemplo disso são as ambiguidades das políticas públicas de cunho social, assim como o (não) cumprimento da universalização do acesso à justiça.

Tendo por premissa o fato de que o Brasil faz parte de um grupo de países que diversos autores denominam de democracia tardia e, apesar da CF/88 ter forte conotação social é possível afirmar que

A demanda pelo Estado, nos países em desenvolvimento, é mais específica, reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade. Sobre o governo recaem funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências. (MEDAUAR, 2013, p. 33)

Para que o conteúdo das Constituição dos países em desenvolvimento não seja mera retórica é necessário planejamento e execução coordenada de ações que visem, estrategicamente, a melhoria das condições de vida da população, o que favorece, de certo, o desenvolvimento econômico tão desejado pelos detentores de capital.

Diante de todo o cenário apresentado nesse capítulo, compreende-se que o estudo das políticas públicas, especialmente as de cunho social que se prestam a garantir o mínimo existencial para a população brasileira, tem intrínseca relação com a razão de ser do Estado Democrático de Direito e que este, no caso brasileiro, tem forte conotação social. Por isso, dedica-se um capítulo inteiro às políticas públicas no âmbito dessa espécie de Estado.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: DAS ORIGENS AO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO E DA JURIDICIZAÇÃO¹

Este segundo capítulo teórico visa à compreensão das origens das políticas públicas, do seu desenvolvimento no Estado brasileiro, dos seus ciclos/processos, bem como se propõe a uma análise mais aprofundada dos seus participantes, os chamados atores do ciclo de políticas públicas. Para tanto, apresentam-se fundamentações teóricas de autores próprios da Sociologia, assim como de outros que vêm apresentando vasta bibliografia sobre políticas públicas na área do Direito. Nesta senda, aprofunda-se o estudo sobre a judicialização e a juridicização das políticas públicas, com foco na apresentação do seu percurso histórico no Brasil, bem como na relação desse tema com a atuação específica da Defensoria Pública enquanto ator participante do ciclo de tais políticas, responsável pela luta na implementação de direitos que favoreçam os despossuídos.

3.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

No processo de constituição da política pública como campo ou área do conhecimento transcorreu nos Estados Unidos, embora na Europa já se desenvolvessem reflexões sobre o tema ao analisar o Estado. H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são considerados os fundadores do tema (SOUZA, 2006, p. 24).

O primeiro introduziu nos anos 1930 a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) desenvolveu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional.

¹ No presente trabalho utilizam-se tanto o termo juridicização quanto judicialização (das políticas públicas) por compreender que não são sinônimos. De modo didático é possível diferenciar os dois termos pela forma que determinado conflito, especialmente o de cunho político, é solucionado. Se o conflito sociopolítico é levado ao Poder Judiciário por meio das inúmeras demandas possíveis, trata-se de caso de **judicialização** (de uma determinada política pública, por exemplo). Se a relação sociopolítica envolve um conflito e a forma de resolução não passa pelo Poder Judiciário, mas é discutida sob o ponto de vista jurídico, ainda que num momento pré-processual (por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta – TACs, Inquéritos Cíveis - ICs e mediações e conciliações), no âmbito da Defensoria Pública e Ministério Público ou outras instituições do Estado que fazem parte do Sistema de Justiça Brasileiro, trata-se de caso de **juridicização** (de uma determinada política pública, por exemplo). Por esse motivo, o título do capítulo contém as duas expressões e a diferenciação acima apresentada será utilizada em todo o trabalho.

Lindblom (1959) avançou ao questionar a ênfase no racionalismo daqueles autores, propondo a incorporação de outras variáveis, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Para ele, as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Finalmente, Easton (1965), define política pública como sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente, visto considerar que elas receberiam *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse influenciando seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p. 24).

De acordo com a mesma autora, desde então, foram propostas várias definições de políticas públicas, porém a abordagem mais importante “continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 28).

No processo de constituição desse campo de pesquisa, foram propostos também vários modelos explicativos entre os quais destaca-se, em razão dos objetivos desta dissertação, o modelo do ciclo de políticas públicas, o que facilita a compreensão das repercussões da reforma do Estado (efetivada no Brasil a partir de 1994) sobre as políticas públicas de corte social.

Destaca-se, também, o modelo que, segundo a autora, sofre influências do “novo gerencialismo público” e ajuste fiscal, voltados para a eficiência (como principal objetivo), aliada à importância da credibilidade e à delegação para instituições com “independência” política, a exemplo de “reformas no sistema social, que diminuiriam os riscos da ação coletiva” (SOUZA, 2006, p. 35).

A mesma autora desenvolve a pesquisa com o objetivo de compreender a política pública como ação do Estado e como campo do conhecimento. Admite que a introdução das políticas públicas na área governamental e como ferramenta de decisão pressupunha a valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências da Guerra Fria e que, no campo do conhecimento, tratou-se de um terceiro caminho da ciência política ao buscar entender como e porquê os governos optam por determinadas ações.

Instituída como subárea da ciência política nos Estados Unidos, a política pública evoluiu como campo de saber interdisciplinar da Sociologia, do planejamento urbano, da Antropologia, do Direito, da Economia e outros campos do conhecimento, analisando as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Souza (2006, p. 22) assevera que o objeto da política pública, na visão dos seus fundadores, seria o governo em si, abstraído das funções do Estado, tendo como pressuposto “que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.

Contudo, o foco no governo como objeto das políticas públicas mereceu várias críticas da autora que o considerou limitado ao excluir: a) o aspecto conflituoso da referida política; b) os limites que cercam as decisões dos governos; c) as possibilidades de cooperação entre os governos; d) outras instituições e grupos sociais. Desse modo, considerando que “o todo é mais que a soma das partes” argumenta que as “definições de política pública assumem uma visão holística”. E, para fortalecer seu argumento, afirma:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

Além disso, menciona que existem outras vertentes teóricas de origem europeia anteriores, segundo as quais a política pública é posta como objeto de análise pela via de interpretação do Estado, entendendo que o governo é a sua instituição por excelência.

Saravia e Ferrarezi (2006) adotam linha de pensamento semelhante à de Figueiredo e Figueiredo (1986) – um dos trabalhos pioneiros sobre políticas públicas no país – e admitem que no campo de análise devem ser relacionadas as características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

Diferenciando-se da análise de Souza (2006), que situa a emergência das políticas públicas no limiar da década de 1950, no contexto da Guerra Fria, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 26) admitem que as políticas públicas são formas modernas de lidar com as incertezas. Afirmam que no contexto da atividade governamental de outros países houve, nos anos 1980, um deslocamento do planejamento para a política pública, após a deterioração dos antigos sistemas de planejamento ou devido à sua inadequação para dar respostas às demandas da sociedade no contexto de crises do capital na década de 1970, quando também havia o “desejo

crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios”.

Porém, chamam a atenção de que ao iniciarem-se em alguns países europeus, no Japão, Estados Unidos e Canadá, as políticas públicas tinham por objetivo responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais, enquanto na América Latina, apenas o Chile, aplicaria critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, particularmente no que diz respeito à coordenação central das políticas.

Importante destacar que Saravia e Ferrarezi (2006, p. 27) enfatizam as limitações de análises apenas jurídicas na compreensão do fenômeno estatal e concluem que a “perspectiva da política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises de política pública lhe provêm”. Mesmo assim, eles admitem a possibilidade de realização de análises sobre as formas de condução das atividades governamentais mediante utilização das categorias de política pública.

Finalmente, ao entender a relação entre a política pública, a sociedade política e a sociedade em geral, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28) compreendem que a política pública seria então, “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” sendo “possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”.

Vista sob uma perspectiva operacional, os autores ora mencionados definem política pública como um

sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 29).

Uma das maiores contribuições dos autores ora citados é o entendimento de que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado e que o formato concreto dependerá de cada sociedade específica. Reforçando esse pensamento, afirmam que:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 29).

No entanto, essa perspectiva errática das políticas públicas pode ser bem compreendida mediante o entendimento de que elas constituem um campo de disputas que se relacionam às demandas e respectivas respostas (ou não) por direitos que podem estar relacionados tanto à igualdade quanto ao reconhecimento. Em resumo, trata-se da utilização das políticas públicas por interesses sociais contrários, em distintas circunstâncias e contextos socioeconômicos e políticos.

Ao considerar a natureza dinâmica das políticas públicas especialmente sua “não ordenação tranquila”, Saravia e Ferrarezi (2006), apontam as limitações do modelo racional de análise de política pública e exemplificam diversas formas de estudá-las, a depender do ponto de vista em que se situa o analista. Ainda sob o aspecto da difícil conceituação e das inúmeras perspectivas de abordagem, Liberati (2013, p. 178) afirma que políticas públicas são

[...] programas de ação governamental que têm a finalidade de coordenar os meios à disposição do Estado, e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público em sentido lato. Materialmente, se traduzem por ações programas, princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e universal, que orientam a atuação do Poder Público em uma determinada área.

Ao caracterizar as políticas públicas, Dias e Matos (2012, p. 15), admitem tratar-se de um meio de concretização dos direitos codificados nas leis de um país e citando Bucci (2008, p. 254) esclarecem que “a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”.

A conversão de uma política de governo em política pública, segundo Dias e Matos (2012, p. 15), requer uma base em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias humanas e materiais; além das disposições constitucionais como leis, regulamentos, decretos e resoluções administrativas.

Interessante mencionar que em vários textos relativos às políticas públicas há um certo grau de indefinição em alguns termos que são do vocabulário jurídico e dizem respeito especificamente à atuação da Administração Pública, por meio de seus atos administrativos. Em alguns casos o leitor é levado a confundir termos que têm significados diferentes tais como, serviços públicos, interesse público, interesse social, interesse coletivo e interesse difuso. É preciso alertar que cada uma dessas expressões tem conteúdo jurídico próprio e não se confundem na linguagem técnico-jurídica e que tal confusão implica, inclusive, na má compreensão do fenômeno da juridicização e judicialização das políticas públicas.

Na agenda política e nas discussões sobre a criação de políticas públicas, a expressão serviço público é, por vezes, empregada em sentido amplo, abrangendo toda e qualquer atividade efetuada pela Administração Pública, o que não é verdade. Medauar (2014, p. 361) esclarece que “Na história do direito administrativo, a expressão *serviço público* foi trabalhada como teoria, como concepção, nas primeiras décadas do século XX, pela *Escola do Serviço Público*, também chamada de Escola de Bordeaux, encabeçada pelos franceses Duguit e Jéze”.

A referida autora assevera ainda que essa teoria sofreu abalo quando a execução dos serviços públicos passou a ser prestada por particulares, por meio das concessões, permissões, parcerias público-privadas, porém, conclui que não há qualquer abalo à teoria tendo em vista que a **prestação** dos serviços estatais pode ser realizada de modos variados (2014, p. 136).

Acredita-se que a referida autora chegou a essa conclusão tendo em vista que, de acordo com a CF/88, a **titularidade** do serviço público ainda é responsabilidade estatal, tanto em casos de ação danosa como de omissão estatal. Assim, afirma que

A atividade de prestação de serviços públicos não se encontra em crise, nem desapareceu; ao contrário, hoje reveste de grande importância, sobretudo porque impõe ao poder público uma exigência de atendimento das necessidades básicas da vida social, ligadas, inclusive, a direitos sociais assegurados na Constituição. (MEDAUAR, 2014, p. 136)

A ideia do que deve ser e do que não deve responsabilidade do Estado varia com a concepção filosófica que se tenha dele. Para quem admite o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito com forte conotação social, a compreensão das funções e responsabilidades do Estado, assim como dos serviços que ele deve prestar, são muito mais abrangentes do que quem adota uma concepção (neo)liberal de Estado. Isso também influenciará a criação das políticas públicas e, conseqüentemente, as demandas que serão judicializadas ou jurisdicizadas (o que será melhor explanado no tópico 5).

Assim como Bucci (2013), Medaur (2014, p. 136) compreende que o que caracteriza uma determinada atividade como serviço público depende da concepção política dominante, da concepção sobre o Estado e o seu papel, ou seja, a definição do que seja ou não serviço público de responsabilidade estatal depende de uma escolha política que pode estar fixada na Constituição de um país, na lei ou na tradição.

Outras expressões que geram uma certa confusão nos textos sobre políticas públicas e que recebem tratamento diferenciado no Direito Administrativo são: interesse público, interesse geral, interesse coletivo, interesse difuso e interesse social. A primeira

expressão é amplamente utilizada no direito administrativo, sendo o “fundamento, fim e limites de atos e medidas” da Administração (2014, p. 160).

Como o objetivo da presente dissertação não é jurídico, restringir-se-á a análise ao **interesse público** destacado por Medauar (2014, p. 161) como aquele que é possível associar “ao que deveria ser o bem de toda a população, a uma percepção geral das exigências da sociedade”. Apesar da reconhecida dificuldade conceitual, a autora apresenta uma lista de significados que são comumente atribuídos ao interesse público:

a) Consiste na soma de interesses particulares; b) vai além da soma dos interesses particulares; c) é interesse específico da sociedade, distinto, por sua essência, dos interesses particulares; d) é a soma, ao máximo, de bens e serviços; e) o valor ético no padrão do interesse público significa que a ação ou o ato administrativo é benéfico para todo mundo; f) “conjunto de necessidades humanas às quais o jogo dos direitos fundamentais não satisfaz de modo adequado e cujo atendimento, no entanto, condiciona a realização dos destinos individuais. (Rivero)”. (MEDAUAR, 2014, p. 160-161).

É importante reconhecer, no tocante ao ciclo das políticas públicas, que o interesse público a determinar a pauta de discussões e até a criação de uma política não pode ser um interesse pessoal do administrador público. Ao revés, o interesse público é a meta a ser atingida por meio de ato administrativo que cria uma política pública de interesse da população. Por isso, as escolhas em termos de criação dessas políticas são tão difíceis, pois envolvem uma gama de interesses, de diversos atores, que objetivam direitos diversos em um cenário em que os recursos são limitados. Nesse sentido, Liberati, (2013, p. 87), afirma que:

A implementação ou execução de políticas públicas derivam de escolhas pois envolvem conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. Essas escolhas por sua vez dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimento de outros direitos. De certa forma, as escolhas significam o conteúdo ético das decisões políticas, que, por vezes, podem ser trágicas no sentido de que algum dos direitos não será atendido.

Certo é que de um lado há essa dificuldade na escolha do que deve ser compreendido como interesse público, prestado via serviço público, criado a partir de uma política pública; de outro, há obrigatoriedade de os direitos fundamentais previstos numa Constituição com força normativa não poderem ficar indefinidamente à mercê de decisões políticas. Por isso, é tão relevante a compreensão dos tipos de políticas públicas, ciclos/processos e atores.

3.2 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TIPOS, PROCEDIMENTOS E ATORES

Decorre do senso comum a ideia de que toda política pública é criada e implementada com vistas à concretização de direitos sociais previstos na CF/88 ou que, pelo menos, tenha cunho social. Na realidade, há vários tipos de políticas públicas. A fim de ilustrar o que se afirma, apresenta-se abaixo a tipologia de política pública que tem como critério a ação que repercutirá na vida dos cidadãos:

Política social: saúde, educação, habitação, previdência social.
 Política macro-econômica: fiscal, monetária, cambial, industrial.
 Política administrativa: democracia, descentralização, participação social.
 Política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos (DIAS e MATOS, 2012, p.17).

Os mesmos autores apontam outra classificação, agora tendo como parâmetro as arenas decisórias, finalidades e o alcance das ações - é a conhecida “tipologia de Lowi” ou Teoria das Arenas de Poder, em que cada tipo de política “pressupõe uma rede diferente de atores, bem como de arenas, estruturas de decisões e contextos institucionais diferentes”. Destacam ainda uma classificação que tem como parâmetro o alcance das ações. Assim as políticas públicas poderão ser focalizadas, quando se destinam a um público específico, ou universalistas, quando se destinam a todos indistintamente (DIAS e MATOS, 2012, p. 17-19).

No presente estudo optou-se pela análise de políticas públicas de cunho **social** e, em alguns momentos, **setoriais**, sejam de abrangência definida ou indefinida (**focalizadas** ou **universalistas**), implementadas ou a partir de ações judiciais ajuizadas pela Defensoria Pública ou por meio de mediações, conciliações ou Termos de Ajustamento de Conduta – TACs firmados com a Administração Pública, também por iniciativa das Defensorias.

De acordo com Viana (1996), na América Latina os eixos de preocupações referentes ao tratamento sobre as Políticas Públicas foram: a) o conceito propriamente dito; b) as teorias explicativas dos sistemas de proteção social onde tais políticas se inserem; **c) o ciclo de vida de cada uma das políticas**. Para a autora, tais posicionamentos significariam um avanço, em relação às abordagens descritivas e funcionalistas vigentes há algumas décadas.

Para esta autora, a importância do estudo sobre as fases da política pública – cada etapa do seu ciclo de vida de (emergência, formulação e implementação) – é o entendimento de que os atores sociais interferem de forma diversa e com peso específico.

As políticas públicas comportariam, conforme Viana (1996), inúmeras decisões com alto grau de interdependência, as quais poderiam ser agrupadas em três processos: a emergência, a formulação e a implementação. Suas contribuições seriam: a percepção da ação

pública como regulação e não como tipos de intervenção; a precisão de tipos de regulação; a identificação dos possíveis conflitos no exercício de regulação e, por conseguinte; no quadro de consequências e reações às atividades de regulação, isto é, à formação de políticas.

Do ponto de vista metodológico, Viana (1996) propõe uma abordagem direcionada ao entendimento das políticas públicas em face do novo padrão de desenvolvimento capitalista. Ela considera o processo de globalização, a socialização da política mundial ensejando o aparecimento de uma nova questão social, a existência de novos atores no plano interno e externo (além dos atores transnacionais); novas demandas e novos paradigmas na área social e mudanças nos modos de atuação do Estado no espaço nacional, as quais induzem a diferenciações no interior das políticas sociais. Cada uma destas (saúde, educação, habitação, entre outros) apresentaria graus diversos de resistência às mudanças do padrão de intervenção do Estado, ocasionando desenvolvimentos próprios.

Na verdade a autora sinaliza uma crítica aos conceitos funcionalistas e descritivos de política pública e desenvolveu reflexão sobre o tema no contexto de mundialização do capital, admitindo a emergência de novos atores sociais, novas demandas e novas formas de atuação do Estado no espaço nacional.

Identifica estudos que buscam superar a tendência de cisão entre sujeito e objeto, utilizando, para tanto, a expressão **ação social** para designar o ato de fazer políticas públicas (a relação entre os atores governamentais e os outros não é encarada de forma dicotômica, mas um processo contínuo). Entretanto, recomenda que não se trataria de “camisa-de-força” por meio do qual bastasse identificar um conjunto de atores preestabelecidos (atores dominantes / burocratas / interesses do grupo hegemônico).

Ao buscar apoio em Lemieux (1994), ela destaca o caráter normativo e regulador das políticas públicas ao compreendê-las como tentativas de regular situações que apresentam problemas públicos, afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades. Por sua vez, o autor define problema público como aquele problema que interfere, de alguma maneira, na repartição de meios, entre os atores sociais.

Tais situações expressar-se-iam no interior de uma coletividade ou entre coletividades, no Estado nacional ou em esferas regionais e municipais de um mesmo país. Por sua vez, problema público, para Viana (1996), é aquele que interfere na repartição dos meios entre os atores sociais. A coletividade é entendida em sentido amplo, tal seja: Estado nacional; instâncias subnacionais de governo (estadual ou municipal); ou até mesmo uma instituição.

O termo **tentativas de regulação** das Políticas Públicas visam, segundo a autora, demarcar que o ato de normatizar uma situação pode ser visto de diferentes formas pelos atores sociais envolvidos com uma determinada política. Não haveria, uma homogeneidade dos atores sociais na recepção dessas tentativas de regulação por meio das políticas públicas, as quais seriam recebidas de formas diferenciadas por atores distintos.

Adotando a mesma ideia do ciclo das políticas públicas, mas denominando-o de processo, Saravia e Ferrarezi (2006) e Bucci (2013), consideram que “numa visão sequenciada do processo – que é pouco mais que um exercício de compreensão – é possível verificar várias etapas num processo de política pública”.

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 32) destacam como fases desse ciclo/processo: 1) agenda que consiste na inclusão de determinado pleito na lista de prioridades, do poder público; 2) elaboração que consiste na delimitação de um problema e na determinação de alternativas ; 3) formulação, que inclui a seleção, definindo objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro; 4) implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política; 5) execução, tratando-se de pôr em prática efetiva a política; 6) acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução, com vistas a eventuais correções; 7) avaliação, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas.

No que diz respeito aos participantes do ciclo/processo de políticas públicas, Liberati (2013, p. 83-84), partindo do pressuposto que o Estado brasileiro é um Estado Social e que este tipo de Estado não existe sem a implementação de políticas públicas de cunho social, afirma que não há uma definição clara de políticas públicas pois “A definição extensiva de caráter genérico dado às políticas públicas falha, ao considerar que elas somente resultam de uma decisão produzida por autoridade pública, não contemplando outros agentes”.

Essas agentes (ou atores) são fundamentais à propositura, à discussão, à elaboração e à implementação de todo o ciclo das políticas públicas e na cena política é possível identifica-los como: Estado, órgãos de governo, burocracia, agentes técnicos, sociedade civil, ONGs, grupos, organizações do terceiro setor, movimentos, partidos políticos, mídia, associações comunitárias, entre outros – todos com interações complexas entre si e profunda interdependência.

De acordo com Dias e Matos (2012, p. 39) esses inúmeros atores têm como papel fundamental “influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus

interesses próprios ou dos grupos que representam”, para tanto, podem se valer de práticas e expedientes diversos, tais como reuniões, *lobby*, greve, mobilizações, entre outros. Ou seja, os interesses dos atores são distintos, e por vezes até conflitantes, de modo que a implementação da política depende, em boa medida, da correlação de forças existente num dado caso concreto.

Os mesmo autores (2012, p. 42-44) ressaltam que há várias formas de classificar os atores que participam do processo de formulação das políticas públicas, mas basicamente se distinguem em: a) formais (definidos pela Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas); b) informais (participantes não regidos pela Constituição Federal, não recebem funções específicas no processo de preparação de políticas públicas, mas podem se constituir como atores de grande relevância, como é o caso dos movimentos sociais); c) individuais (pessoas que agem intencionalmente na arena política, procurando influenciar o processo de implementação das políticas públicas); d) coletivos (são grupos e organizações que agem intencionalmente na arena política, procurando influenciar o processo de implementação das políticas públicas); e) públicos (compõem o sistema político, exercendo funções públicas como ocorre com todos os atores que ocupam cargo no governo); f) privados (não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado).

Dias e Matos (2012, p. 42-44 e 50) dão especial enfoque ao Poder Judiciário, classificando-o como ator do tipo **formal**, eis que sua estrutura está inserida na própria Constituição; **individual**, pois a decisão de cada um dos magistrados tem reflexo próprio na execução ou não de uma política pública; **público**, pois são servidores públicos que têm como função interpretar a lei e resolver os conflitos. Afirmam ainda que:

No processo de formulação de políticas, o Judiciário pode exercer diferentes papéis, que cumprem determinadas funções, entre as quais: ator com poder de veto, ator com poder de decisão, árbitro imparcial e representante da sociedade. Quando atuam como árbitros, os tribunais atuam assegurando a aplicação efetiva das políticas públicas “como um fiscalizador externo de contratos firmados por terceiros (inclusive os contratos inscritos na Constituição) e um mediador entre as partes do contrato”. (DIAS E MATOS, 2012, p. 50)

Diversos autores, na mesma linha de raciocínio de Dias e Matos (2012), dão especial enfoque na atuação do Poder Judiciário enquanto instituição que participa, ainda que de modo não programado, do ciclo das políticas públicas. Esquecem-se, porém, que este Poder tem como uma das principais características a inércia, ou seja, sua atuação da jurisdição depende diretamente e, quase que exclusivamente (salvo raríssimas exceções processuais), da demanda de outras pessoas (naturais, jurídicas, públicas ou privadas), assim como da

demanda de instituições de viés constitucional, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, entre outras.

Em outros termos, muitos autores transportam o foco de discussão sobre a **judicialização** das políticas somente sobre a atuação, limites e poderes do Poder Judiciário (tema em que há vasta literatura), como se somente ele, por meio de seus juízes, pudesse ocasionar tanta repercussão sobre a implementação ou não de políticas públicas. Nesse sentido, existem, inclusive, inúmeras discussões sobre os limites do ativismo judicial (em grande medida instituto que também é analisado de modo equivocado por vários autores ao abordarem a **judicialização** das políticas públicas).

Com frequência os autores esquecem-se de abordar o papel de outras instituições integrantes do Sistema de Justiça Brasileiro², tais como o Ministério Público (responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis) e a Defensoria Pública (responsável, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, pela orientação jurídica, pela promoção dos direitos humanos e pela defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados), enquanto atores do ciclo de políticas públicas. Ressalte-se: atores que efetivamente têm atribuição constitucional de demandar perante o Judiciário e que realmente iniciam o ciclo de política pública judicializado.

Com vistas a observar a atuação da Defensoria Pública, enquanto um dos atores participantes do ciclo de políticas públicas por meio da **juridicização** e da **judicialização** dessas políticas, o presente trabalho apresentará, na sequência, cada um dos tópicos necessários à compreensão do problema de modo sistêmico.

3.3 JUDICIALIZAÇÃO E JURIDICIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Liberati (2013, p. 101-103), ao abordar a administração e a execução das políticas públicas relembra que a CF/88, diferentemente da Constituição anterior (CF/67, com Emenda n.1 de 1969), tem caráter descentralizador de responsabilidade e competências dos entes federados. No período ditatorial, as políticas públicas eram criadas pela União e executadas de

² Por Sistema de Justiça entende-se o conjunto de instituições governamentais que atuam em conjunto com o Poder Judiciário para o desempenho da sua função jurisdicional, destacando-se aquelas cuja missão é essencial para a realização da justiça ou cuja atuação envolve a elaboração de políticas públicas e a oferta de serviços que possibilitam aos cidadãos a defesa de seus direitos, tais como: Defensoria Pública, Ministério Público, Ministério da Justiça e outras instituições assemelhadas.

modo uniforme em todo o território nacional, sem observância das peculiaridades regionais e das necessidades da população local. E continua

O modo idêntico e universal de execução das políticas públicas obrigava o operador social ou sistema judicial – quando acionado – a tomar muitas vezes, decisões desgarradas da realidade de determinada região. Isso podia resultar em desprestígio da proteção dos direitos fundamentais. (LIBERATI, 2013, p. 102)

Tal cenário, ao menos em tese, parece ter sido extirpado da Constituição atual eis que nela há grande preocupação com as características dos problemas regionais, assim como da oferta de qualidade de vida digna a todos os brasileiros. Além dessa característica inicial, o referido autor relembra erros havidos em legislações anteriores ao previrem políticas públicas sem a correspondente dotação orçamentária. Tal dificuldade foi experimentada, por exemplo, na execução das políticas públicas decorrentes do estatuto da criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso, pois, mesmo as leis prevendo prioridade absoluta, não haviam sido destinados recursos financeiros (LIBERATI, 2013, p. 103). Ou seja, o autor relembra o óbvio: não é possível executar uma política pública sem o correspondente recurso financeiro.

Porém, uma vez criada determinada política pública, ressalta que a população tem instrumentos jurídicos para a cobrança de sua efetivação, uma vez que o Estado deve agir como garantidor dos direitos fundamentais previstos na CF/88 e uma vez que se escusa de cumprir a determinação legal

[...] vários foram os meios judiciais previstos na Constituição que podem ser utilizados para exigir a atuação positiva do Estado na efetivação dos direitos fundamentais, dentre eles destacam-se, a Ação Popular, o Mandado de Segurança Individual e Coletivo, o Habeas Corpus, o Habeas Data, o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública. (LIBERATI, 2013, p. 103)

Vários desses instrumentos são utilizados pela Defensoria Pública, na defesa dos interesses dos seus assistidos, quando o Estado se omite em cumprir políticas públicas, como se verá de modo específico em tópico seguinte, momento em que será analisado o **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**, elaborado em 2013.

Assim sendo, Bucci (2013, p. 192) admite que a existência da **judicialização** da política [pública] é um fator que expressa a processualidade das políticas públicas, ou seja, a busca pelo Poder Judiciário deve ser inserida como uma das partes do ciclo das políticas públicas, haja vista possíveis omissões do Estado ou mesmo descumprimento de políticas já existente – ideia defendida no presente estudo, com foco na atuação da Defensoria Pública. Neste sentido, afirma que:

O processo judicial vem-se modernizando e atualizando não apenas no Brasil, de modo a buscar corresponder ao anseio social. São exemplos disso os processos coletivos, a abertura ao tratamento dos interesses difusos e coletivos, a adoção das tecnologias de informação e comunicação, e uma série de inovações processuais e procedimentais que decorrem da litigiosidade de massa, isto é, a ampliação das formas de acesso à justiça e, ligado a isso, o aumento da importância social dessas formas de solução de controvérsias, em busca de maior amplitude e eficácia. (BUCCI, 2013, p.192)

Sabe-se que há vasta literatura no âmbito da **judicialização** das políticas públicas, mas a autora enfatiza que a discussão agora não é mais sobre a possibilidade ou não de busca desses direitos por meio do Poder Judiciário. Isso não se questiona mais. A dúvida agora é saber “o conteúdo e os limites da decisão judicial” (BUCCI, 2013, p. 192).

Tais limites têm implicação na atuação da Defensoria, enquanto uma das atoras do ciclo de políticas públicas, pois o Judiciário, inerte por definição, só atua quando instado pelas pessoas e instituições que têm capacidade postulatória no Estado Brasileiro. Em outros termos, se o Judiciário já é compreendido com um dos atores do processo (ciclo) das políticas públicas, e se ele só pode se manifestar após uma demanda, é óbvio que a instituição reiteradamente demandante (litigante habitual), como é o caso da Defensoria, também deve ser considerada como um ator dessa política.

Nesse sentido, Bucci (2013, p. 193) refaz o histórico da atuação do Judiciário brasileiro e demarca a década de 1990 como um momento de inflexão em suas posturas, apresentando como marco a criação da Ação Civil Pública em 1985 - lei que inaugura no Brasil as ações coletivas e que tutela atualmente meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, urbanística, turístico e paisagístico, infração à ordem econômica e à ordem popular, ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo - como uma das razões para a **judicialização** das políticas públicas.

Outro ponto relevante para o aumento da **judicialização** das políticas públicas foi a ampliação da tutela de urgência, inicialmente prevista no Código de Processo Civil de 1973 apenas como medidas cautelares, criando-se em 1994 a tutela de urgência e em 2002 a tutela de evidência. Para a autora,

A recuperação desse percurso histórico é interessante para desfazer um senso comum que se criou sobre hipotético “ativismo judicial”. Se existe um controle judicial mais presente (incômodo, em certa medida, para os gestores públicos) sobre a atuação governamental, não se trata de exercício de voluntarismo por integrante da magistratura, mas de um movimento consistente, formalizado pelo Poder Legislativo, cujo sentido claro é evitar a procrastinação das decisões sobre os conflitos sustentando a decidibilidade judicial mas célere e eficaz. (BUCCI, 2013, p 194).

Ressalte-se que pela análise dos julgados relativos ao tema das políticas públicas no Supremo Tribunal Federal – STF, percebe-se que por volta dos anos 2000 a corte começa a sair de uma posição de inércia em relação à concretização das políticas públicas (oportunidade em que fundamentava a sua inação no dogma da tripartição dos poderes) para se tornar garante da concretização de direitos dispostos na CF/88. Nesse sentido, Bucci (2013, p. 195) afirma que se deixou de lado um estado de “passividade judicial” que vigia até a Constituição anterior.

Exemplo do que se afirma é a Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 45, julgada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, com decisão publicada em 04 de maio de 2004, onde constatou-se a legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental na não concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Bucci (2013, p. 197) adverte que nesse processo de **judicialização** das políticas públicas:

Cumpra ao autor da ação, quando invoca a inércia do poder público, a execução parcial ou incompleta da política, ou a ausência da destinação de recursos, demonstrar que a expectativa é legítima, no quadro de funcionamento dos poderes da república. Em defesa, cabe ao agente governamental demonstrar a existência de plano, a adoção ou encaminhamento das medidas pertinentes e a reserva dos recursos. [...] E a decisão judicial há de ser baseada na confrontação do dever existente com a real competência do agente público para a implementação da política.

Também nesse processo é importante destacar o que Bucci (2013) designa como contraditório social, efetuado pelo Ministério Público quando requer em juízo a implementação de políticas públicas. Compreende-se que a mesma ideia pode ser estendida para a atuação da Defensoria Pública e de forma ainda mais perceptível pois os assistidos dessa intuição são os reais interessados na concretização de direitos sociais que, diuturnamente lhe são retirados ou não são conferidos pelo Estado.

Outro limite à **judicialização** das políticas públicas é apresentado por Liberati (2013, p. 158), que resume a polêmica em três correntes:

A primeira corrente entende que o Poder Judiciário pode intervir nas políticas públicas imediatamente, em relação ao Estado, para a proteção dos direitos fundamentais, assim que violados ou ameaçados de violação, sem perquirir qualquer condição.

A segunda corrente entende que o Poder Judiciário não pode intervir nas políticas públicas porque esse assunto não é da sua competência, mas do Legislativo e do Executivo, obrigando-se a observar a independência dos poderes constituídos.

A terceira corrente defende a possibilidade de intervenção do Judiciário nas políticas públicas, desde que haja recurso financeiro suficiente, para financiar a

política *sub judice*, e que os direitos violados pertençam àquele núcleo essencial de direitos fundamentais, sem os quais a dignidade da pessoa humana sofreria séria diminuição. (LIBERATI, 2013, p. 158)

O autor escolhe a terceira opção, mas, curiosamente, em outra passagem de seu texto afirma que a implementação das políticas deve “seguir o comando constitucional; está é a primeira e mais importante regra para a implementação das ações públicas: a legalidade. Essas políticas públicas [...] devem ser seguidas como regras e aplicação imediata, e não como diretivas de conteúdo ético e programático” (LIBERATI, 2013, p. 87).

Ainda que a **judicialização das políticas públicas** seja uma medida extremamente utilizada no Brasil, BUCCI (2013) relembra toda a tramitação necessária em termos orçamentários, administrativos e licitatórios, posteriores a uma decisão judicial que determina a implementação de uma política pública. Ou seja, mesmo quando há ordem judicial para a execução de uma política pública são necessárias diversas medidas, tais como:

Os incidentes da execução a despeito dos mecanismos processuais coercitivos (...) - estarão condicionados à elaboração do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo, aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, devolução da matéria ao Executivo para a execução do orçamento, emprenho de recursos, abertura de licitação, realização do processo licitatório, superação da fase de possível contestação judicial do processo licitatório por interessados potenciais ou atuais, início da obra, e assim por diante. (BUCCI, 2013, p. 199).

Diante de tal imbróglio, a busca pelo Poder Judiciário para concretizar determinada política pública pode se tornar algo demorado, exaustivo, caro e, sobretudo, culminar numa gestão inadequada do conflito, eis que a decisão judicial, tipicamente adjudicada (imposta) não leva em consideração, muitas vezes, os reais interesses dos demandantes e demandados.

Diante desses e de outros problemas decorrentes da **judicialização** das políticas públicas é que autores começaram a identificar a possibilidade desses conflitos serem discutidos sob o ponto de vista jurídico, mas sem levá-los ao Judiciário. Tal situação é o que se denomina de **juridicização das políticas públicas**, em que o conflito de cunho sociopolítico é solucionado por instituições jurídicas de modo alternativo à demanda judicial.

Assim, as instituições integrantes do Sistema de Justiça Brasileiro, como a Defensoria Pública, podem se valer de alternativas como a elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta – TACs, mediação ou conciliação o que diminuiria, pelo menos em tese, o tempo de solução do conflito se comparado ao tempo de espera por meio da implementação da política pública via Poder Judiciário.

O que se quer deixar claro com esse fenômeno da **juridicização** das políticas públicas é que existem outras formas de atuação das instituições jurídicas que não remetem necessariamente a um processo judicial, em que haveria a **judicialização da política pública**, mas, ainda seria realizada uma discussão jurídica sobre os conflitos sociopolíticos.

É possível vislumbrar uma série de vantagens desse segundo fenômeno apresentado nesse tópico em relação ao primeiro. Inicialmente, porque essa forma de busca pela implementação das políticas públicas vai além da atuação singular de um magistrado, ou seja, a solução pode ser pensada e construída em uma atuação conjunta de vários atores do ciclo de políticas públicas.

A mediação, nesse caso, seria opção viável pois é medida de gestão de conflitos que tem por premissa a solução de conflitos por meio do diálogo, do consenso e, sobretudo, por meio da concessão recíproca, o que tem absoluta compatibilidade com o ciclo/processo das políticas públicas.

Ainda seguindo essa premissa, a **juridicização** das políticas públicas possibilita a participação de diversos atores do ciclo de políticas públicas, inclusive da sociedade civil (no sentido mais amplo que o empregado por Gramsci), enquanto que a **judicialização** só autoriza a participação de demandante *versus* demandado que tenham legitimidade e interesse jurídico atinente a demanda. Ou seja, na **judicialização** das políticas públicas só são admitidos à litigar quem comprove deter as condições da ação³, o que limita demasiadamente a discussão sobre a implementação de tais políticas.

Ultrapassado esse ponto, ressalta-se que todos os autores utilizados neste subitem da dissertação convergem no sentido de que as políticas públicas são utilizadas distintamente por diferentes atores sociais sejam eles pertencentes ao campo político, ao jurídico, ao econômico à sociedade civil organizada, ou o cidadão comum. Abre-se, então uma possibilidade de analisar-se, no caso brasileiro, o papel que a Defensoria Pública vem desempenhando no sentido de fortalecer políticas públicas de natureza social, o qual se reverte em ampliação do acesso à justiça, especialmente por meio de atuações coletivas, judiciais e extrajudiciais, que contemplam um incontável número de pessoas.

3.As citações dos tópicos 3.1 e 3.2 devem ser consultadas diretamente nas referências

4 REFLEXÕES SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

Este terceiro capítulo teórico visa à compreensão da problemática do acesso à justiça no cenário brasileiro contemporâneo e suas interrelações com a atuação da Defensoria Pública por meio da judicialização e da juridicização das políticas públicas. Para tanto, apresenta-se breve histórico até se chegar às múltiplas feições que esse direito pode adquirir, com fundamentação teórica em autores do Direito e da Sociologia, bem como por meio do posicionamento oficial de instituições públicas brasileiras, aqui destacado o do Ministério da Justiça. Nesta senda, aprofunda-se o estudo acerca da construção do acesso à justiça na Constituição Federal de 1988, priorizando-se a atuação do legislador constituinte. O referido texto contém trechos elaborados pela própria autora e já apresentados na defesa da Dissertação de Mestrado, defendida em agosto de 2014, no Mestrado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza - UNIFOR⁴.

4.1 AS MÚLTIPLAS ACEPÇÕES DO ACESSO À JUSTIÇA

As posições de Rodrigues (1994) acerca da amplitude da expressão acesso à justiça, assim como sobre o duplo sentido a ela atribuído pela doutrina é bastante promissor para os propósitos desta dissertação. No primeiro sentido, conforme o autor, o acesso à justiça se confundiria com a acepção de acesso ao Poder Judiciário. Quanto ao segundo, cujo ponto de partida é a visão axiológica da expressão justiça, compreenderia o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. Neste caso, chama a atenção o autor, que o acesso à justiça não se esgota no acesso ao Judiciário, sendo necessários cuidados para não reduzi-lo a criação de mecanismos processuais.

Assim como este autor, entende-se não ser possível reduzir a questão do acesso à justiça à criação de instrumentos processuais adequados à efetivação dos direitos, apesar de não ser possível afastar a ideia de acesso à justiça da ideia de acesso ao poder judiciário. Esta posição é fortalecida pelas reflexões de Rodrigues (1994, p. 29) ao ressaltar que os outros direitos, em última instância, dependem desse acesso sempre que não forem respeitados, acrescentando ainda que sem ele a cidadania se vê castrada, impotente.

Aprofundando a discussão, é possível afirmar que o acesso à justiça, enquanto acesso formal, é plenamente obtido por todos uma vez que qualquer pessoa, plenamente

⁴ As citações dos tópicos 4.1 e 4.2 devem ser consultadas diretamente nas referências

capaz, pode se deslocar aos órgãos componentes do Poder Judiciário e ter o acesso ao referido poder. Neste sentido, portanto, ter acesso à justiça corresponderia à busca dos direitos através de um processo judicial. Pode-se afirmar ainda que esta seja uma das vias (a formal) pelas quais os cidadãos procuram alcançar a solução de seus conflitos, na qual configurará independente do resultado, o acesso à justiça.

Entretanto, é preciso deixar claro que o acesso à justiça (na sua feição material) como o próprio nome propicia transparecer trata-se de algo bem mais amplo que o simples acesso ao Poder Judiciário. Sob esta feição é necessário lembrar que vários pressupostos sejam levados em consideração, não se limitando aos jurídicos, mas também aos sociais, políticos, econômicos e educativos (RODRIGUES, 1994).

Como dito, [a justiça enquanto valor] é algo procurado por todos. Para dar sustentação a esta afirmação, destacam-se várias construções teóricas acerca do conceito de acesso à justiça, em sua perspectiva material, conforme se segue. Watanabe (apud RODRIGUES, 1994, p.30) trata a questão da seguinte forma:

Assim concebida a Justiça, como instituição com plena adequação às realidades sociais do País e em condições de realização da ordem jurídica justa, o acesso a ela deve ser possibilitado a todos, e os obstáculos que surjam, de natureza econômica, social, ou cultural, devem ser devidamente removidos. Justiça gratuita, assistência judiciária, informação e orientação, são alguns dos serviços que se prestam, desde que convenientemente organizados, à remoção desses obstáculos.

Seguindo linha semelhante de raciocínio, Sales (2000, p. 202) admite que acesso à justiça é:

[...] a mais abrangente forma de se alcançar verdadeiramente a aplicação do Direito aos casos concretos, de acordo com as normas, e principalmente levando-se em consideração a finalidade das mesmas, os fins sociais a que elas se dirigem, tentando romper com a literalidade da lei e **aproximando-se mais das necessidades sociais** (grifos meus).

O entendimento de acesso à Justiça, segundo Conrado (2001, p. 49) não somente o alcance ao Poder Judiciário. O sentido seria muito maior, e abrangeria um conjunto de determinados direitos, tais como:

[...] à informação, que conseqüentemente leva ao conhecimento e esclarecimento de outros direitos; o direito de acesso a uma estruturada prestação jurisdicional, no qual se insere a capacitação dos profissionais do Direito, previamente empenhados na efetivação de uma ordem jurídica justa (aqui se inclui a existência das três bases de distribuição da justiça, composta pelos magistrados, membros do Ministério Público e advogados ou defensores públicos); o direito ao devido processo legal, qual seja a

instauração do processo com o fito de garantir os direitos concernentes aos indivíduos; e o **direito de usufruir das leis que apresentam adequação à realidade econômica e social do País** (grifos meus).

Em sintonia com as concepções ora evidenciadas, entende-se que o acesso ao Judiciário é apenas uma das vertentes trilhadas pelos cidadãos para que eles possam alcançar o tão almejado acesso à Justiça, em sua feição material.

A importância de tais concepções relaciona-se as possibilidades de extração de aspectos em comum com vistas à formulação de conceito próprio de acesso à justiça, tais como: direito à informação, capacitação de profissionais, formas de solução extrajudiciais de conflitos, serviços gratuitos, liberdade, igualdade, oportunidade e distribuição de renda.

Em síntese, o acesso à Justiça é na acepção maior do termo, não só o ingresso em juízo com a ação desejada, mas um conjunto de inúmeros outros direitos, como os acima enfatizados, sendo alguns deles prévios ao próprio ingresso em juízo, como o direito a uma distribuição igualitária de oportunidades e de informação.

Não obstante, essa gama de direitos que compõem o acesso à justiça, existem muitos obstáculos para o seu alcance. Segundo Rodrigues (1994, p. 31 e seg.), interferem no acesso à justiça em sua forma mais abrangente, os problemas de ordem técnica e os de ordem estrutural, entre os quais o autor realça as desigualdades socioeconômicas e o próprio desconhecimento dos direitos por parte dos cidadãos e da sociedade.

Em razão disso, entende o autor que três elementos devem ser considerados nesse sentido, tais como: o sistema educacional, os meios de comunicação e a quase inexistência de instituições encarregadas de prestar assistência jurídica preventiva e extrajudicial.

O mesmo autor aborda também a questão da legitimidade de agir admitindo que o ordenamento pátrio estaria defasado com relação aos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Com relação à capacidade postulatória, ele questiona principalmente se haveria necessidade de advogados em todo e qualquer problema judicial e analisa que tal situação se torna em obstáculo se observada sob três aspectos: a impossibilidade econômica de boa parte da população, a qualidade dos profissionais e a real necessidade da presença do advogado.

Sobre a questão da técnica processual e dos problemas estruturais do Poder Judiciário é possível sintetizar seu pensamento nas seguintes palavras:

[...] de pouco adiantará assegurar o exercício teórico do direito de ação, ou estudar-lhe doutrinariamente a extensão e a eficácia, se o ordenamento jurídico não proporcionar meios hábeis à obtenção da sentença em tempo razoável. Manter os litigantes à espera da sentença por mil e uma noites é forma indireta de lhes denegar justiça (ARAGÃO apud RODRIGUES, 1994, p. 44).

Por fim, o autor relaciona outros obstáculos ao acesso à justiça como fatores de ordem psicológica, a exemplo do medo e da insegurança, assim como a inexistência de normas jurídicas correspondentes ao caso concreto, a existência de direito material sem instrumento processual adequado e a quase completa inexistência de instituições que prestem assistência jurídica preventiva e extrajudicial.

Na Constituição Federal de 1988, assim como em outras do final do século XX, os direitos fundamentais alcançaram um lugar de especial destaque, sendo incorporadas diversas garantias para sua proteção, evidenciando “[...] *la preocupación por instaurar cauces que aseguren la efectividad de los derechos y libertades en ella proclamados* (PÉREZ LUÑO, 2007, p. 66).

Esse autor identifica e classifica três grandes blocos de garantias constitucionais dos direitos fundamentais. Para fins do presente estudo destaca-se o grupo das garantias jurisdicionais, por entender-se que têm afinidade com o acesso à justiça brasileiro. Assim, o jurista espanhol, classifica as garantias constitucionais jurisdicionais ao mesmo tempo em que apresenta a sua distinção conceitual entre os direitos e as garantias fundamentais, conforme se depreende do trecho abaixo:

Entre los mecanismos de defensa de los derechos fundamentales en los sistemas democráticos, la acción procesal, ejercitada ante los órganos jurisdiccionales, ocupa un lugar destacado. De ahí que, en muchas ocasiones la tutela de los derechos y libertades se identifique con los instrumentos de su protección judicial (PÉREZ LUÑO, 2007, p. 79-80).

Martínez (2004, p. 255-256), no mesmo sentido de Pérez Luño (2005, 2007), afirma que, por vezes, as garantias são confundidas com os direitos fundamentais pois

Las normas que protegen el ejercicio de derechos se encuentran, em líneas muy generales, en la propia Constitución, y a veces se identifican o se confunden con un derecho fundamental (artículo 24-1), o a veces simplemente se describe el tipo de instrumento de protección que se habilita y los principios que lo rigen.

A partir da clássica conceituação proposta por Pérez Luño (2007), é possível afirmar que o acesso à justiça, muitas vezes confundido com um direito fundamental, é, na realidade, uma garantia fundamental, haja vista ser instrumento para a concretização de todos os outros direitos fundamentais.

Por essa conceituação sobressai a importância do direito de ação e do Poder Judiciário diante da problemática de acesso na atualidade, pois é ele quem, em última instância, será o responsável pela promoção de direitos por meio de uma ação judicial. Nesse sentido, é fácil compreender a afirmação de Marmelstein (2009, p. 151) para quem “Os

direitos fundamentais nutrem, por assim dizer, uma declarada paixão pelo poder judiciário, embora infelizmente, essa paixão nem sempre seja correspondida, pelo menos aqui no Brasil”.

Ainda sob a ótica de garantia fundamental, vários princípios constitucionais voltados à proteção judicial dos direitos fundamentais, tais como o da inafastabilidade da prestação jurisdicional, do direito de ação, da efetividade da prestação jurisdicional, têm relação com o acesso à justiça, positivado no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Mas essa não é a única concepção teórica acerca da natureza do acesso à justiça. Em sentido oposto ao de Pérez Luño, Bezerra (2007, p.154) afirma que o acesso à justiça é um direito fundamental e não uma garantia:

[...] do qual, depende a realização de todos os outros, inclusive a efetivação do direito natural e fundamental, que todo homem tem, de que se lhe reconheçam direitos. Nesse diapasão, é um direito natural e fundamental. Um direito natural de garantia desse acesso, legitimamente fundado em sua natureza e na Constituição e demais dispositivos infraconstitucionais; um direito, pois, fundamental, que deve ser assegurado, como todos os demais direitos fundamentais, e mais, como viabilizador dos demais direitos fundamentais.

Acredita-se que a confusão conceitual acerca do acesso à justiça se deve, em grande medida, à própria falta de consenso na esfera terminológica e conceitual dos direitos fundamentais. Muitos autores utilizam termos afins como direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais do homem para abordar a temática dos direitos fundamentais, quando na realidade cada um deles têm significados distintos para a doutrina constitucional clássica.

Impende registrar que o surgimento e a conceituação clássica dos direitos fundamentais evoluíram junto com a construção dos Estados. Eles são comumente categorizados na doutrina pátria e internacional a partir da proposta de Karel Vasak exposta na aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, no ano de 1979 (MARMELSTEIN, 2009, p. 40 e GUERRA, 2012, p. 49).

Desse modo, os direitos de primeira geração são conhecidos comumente por direitos de liberdade individual e compreendem os direitos individuais ou civis e políticos, tais como a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade, a segurança, a liberdade de consciência e de expressão, além de outros surgidos na segunda metade do século XVIII (LOPES, 2001).

Com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, verificou-se que somente garantir a liberdade do indivíduo em face do Estado não era suficiente. Para Lopes

(2001) o desenvolvimento industrial e o aparecimento do proletariado, sujeito ao domínio da burguesia capitalista, deram origem a novas relações intersubjetivas e propiciaram o surgimento de novos direitos fundamentais nos séculos XVIII e XIX, tais como o direito do trabalho, o direito à saúde, à moradia, à educação, entre outros.

A partir do ideário do Estado Social, inspirado e impulsionado no contexto da Revolução Industrial europeia, surgiram os direitos de segunda geração, também conhecidos por direitos sociais, os quais se consagram em vários países, apenas no século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Têm por objetivo a busca da igualdade de todos e demandam ações positivas por parte do Estado no âmbito social, econômico e cultural. Justamente por isso, Lopes (2001) afirma que tiveram sua juridicidade questionada, uma vez que exigiam do Estado determinadas prestações que, nem sempre, podem ser satisfeitas.

Ressalte-se que uma categoria de direitos não exclui nem substitui a outra. Ao contrário, todas coexistem guardando estreita relação entre si, de forma que uma não tem sentido sem a outra e todas servem de arcabouço principiológico da atual Constituição brasileira. Neste sentido é pensamento de Lopes (2001) para quem não há exclusão ou extinção de direitos, senão permanência e acumulação, ou seja, os direitos das gerações anteriores continuam com eficácia plena, formando as bases sobre a qual se assentam novos direitos.

Sarlet (2001) adota classificação diversa para os direitos fundamentais. Ele parte da premissa que os direitos fundamentais são tão relevantes do ponto de vista do Direito Constitucional positivo que foram integrados ao texto da Constituição de 1988, seja de modo explícito, expresso, implícito ou decorrente do regime e princípios constitucionais, além de poder estar positivados, ainda, em tratados internacionais. Por essa razão não é dado aos poderes constituídos disponibilidade sobre eles.

No tocante à classificação, que se propõe sistemática e fundamentada em critérios objetivos, esse autor busca inspiração na obra de Robert Alexy, adaptada, porém, para acrescentar aspectos peculiares do direito pátrio. Desta forma, o autor divide os direitos fundamentais em dois grandes grupos:

os direitos fundamentais na condição de direitos de defesa e os direitos fundamentais como direitos a prestações (de natureza fática e jurídica). O segundo grupo – dos direitos a prestações –, dividir-se-ia igualmente em dois subgrupos, quais sejam, os **direitos a prestações em sentido amplo** (englobando, por sua vez, os direitos à proteção e os direitos à participação na organização e procedimento) e o dos **direitos a prestações em sentido estrito**, salientando-se que a ambos se aplica a distinção

entre direitos derivados e originários a prestações, que será oportunamente retomada. (SARLET, 2001, p.13)

Os direitos fundamentais de defesa se constituem, em um primeiro momento, como direitos de liberdade ou, vistos sob outra perspectiva, como direitos de defesa do indivíduo contra ingerências do Estado em sua liberdade pessoal e propriedade. Correspondem parcialmente à classificação histórica dos direitos fundamentais de primeira geração abrangendo, além dos assim denominados direitos de liberdade, a igualdade perante a lei, o direito à vida e o direito de propriedade. Sarlet (2001, p.14) acrescenta a este grupo,

todos os direitos fundamentais que objetivam, em primeira linha, a proteção de certas posições jurídicas contra ingerências indevidas, de tal sorte que, em princípio, se cuida de garantir a livre manifestação da personalidade (em todos os seus aspectos), assegurando, além disso, uma esfera de autodeterminação (autonomia) do indivíduo.

Para o autor estariam também incluídos no grupo dos direitos de defesa as garantias fundamentais (direitos-garantia), os direitos políticos, a proteção da intimidade e da vida privada, parte dos direitos sociais e até mesmo os novos direitos contra manipulações genéticas, a liberdade de informática e o direito a autodeterminação informativa.

Para Sarlet (2001, p. 15), há ainda os direitos fundamentais a prestações que objetivam “[...] a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado [...]”, pois entende que os indivíduos dependem, em muitas ocasiões, de uma postura atuante do poder público.

Por essa concepção, a implementação de direitos passa pela atuação do Estado que deve adotar uma postura ativa, no sentido de promover e colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e/ou material. Percebe-se que a classificação de Sarlet (2001) dos direitos fundamentais a prestações coincide em parte com a classificação tradicional dos direitos fundamentais em gerações, mais especificamente com a segunda geração.

Os direitos fundamentais a prestações subdividem-se em direitos derivados a prestações e direitos originários a prestações. Aqueles englobam tanto o direito de igual acesso, obtenção e utilização de todas as instituições criadas pelos Poderes Públicos, quanto o direito de igual participação nas prestações que estas instituições dispensam à comunidade. São direitos mais específicos, concretos, a exemplo do direito ao recebimento do Bolsa Família, acaso o indivíduo tenha cumprido todos os requisitos para a participação neste programa social.

Estes podem ser definidos como direitos dos cidadãos ao fornecimento de prestações estatais, independentemente da existência de um sistema prévio de oferta destes

bens e/ou serviços por parte do Estado. São direitos mais voláteis, genéricos, indeterminados, que ainda não têm prestação estatal específica, mas que, ao mesmo tempo, podem ser auferidos diretamente das normas constitucionais que os consagram.

Nessa perspectiva de Sarlet (2001), os direitos fundamentais a prestações podem ser considerados como fatores de implementação da justiça social e constituem, ainda, expressão direta do Estado Social, atuando como complemento e limite ao Estado Liberal.

No que diz respeito especificamente ao acesso à justiça, Sarlet (2009, p. 196) afirma que “[...] na Constituição [brasileira] vigente, os direitos a prestação encontram uma receptividade sem precedentes”. Ao conceituar o acesso como direito fundamental a prestações, ou seja, um direito de segunda dimensão, de acordo com a classificação tradicional, ele estaria elencado entre os direitos que correspondem “à evolução do Estado de Direito, de matriz liberal-burguesa, para o Estado democrático e social de Direito”. A classificação proposta por esse autor fica mais clara na passagem abaixo quando ele afirma que

[...] mesmo em outras partes do texto constitucional (inclusive fora do catálogo de dos direitos fundamentais), se encontra uma variada gama de direitos a prestações. Neste contexto, limitamo-nos, aqui, aos direitos fundamentais, basta uma breve referência aos exemplos do art. 17, § 3º, da CF [...], bem como do art. 5º, incs. XXXV e LXXIV (acesso à justiça e assistência jurídica integral e gratuita). (SARLET, 2009, p. 185) (grifos nossos)

Em sentido oposto, o acesso à justiça pode ser classificado de acordo com a doutrina liberal-burguesa como

[...]o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria [liberal] era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para a sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 4).

Essa percepção formal do acesso à justiça, de direito que se esgota no mero acesso ao Poder Judiciário por meio do direito de ação, perpetrou a manutenção de todo um sistema de justiça que, inegavelmente, contribuiu para a banalização e ofensa de vários direitos fundamentais e contou no mundo ocidental com a colaboração e chancela do próprio Estado dada a sua latente omissão.

Com vistas a superar esse formalismo e ultrapassar essa doutrina liberal-burguesa, Santos (1996, p.168) afirma que o acesso à justiça deve ter a função de equilibrar “as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade sócio-

econômica”. Desse modo, o acesso deve ser entendido como uma ferramenta de exercício pleno da cidadania, de participação efetiva das pessoas na busca por seus direitos.

Rodrigues (1995), também propõe uma visão ampla de acesso à justiça, para além da jurisdição, devendo ser encarado como a possibilidade de se promover uma nova ordem determinada de valores e de direitos fundamentais para o ser humano que não se limita ao acesso ao Poder Judiciário e no próprio universo do direito estatal. Percebe-se que a proposta desse autor compreende o acesso à justiça não somente dentro de uma ótica vinculada ao direito processual, mas também a partir de uma visão de justiça social.

Ultrapassada a discussão no tocante à classificação e conceituação do acesso à justiça, é possível afirmar que todos os autores concordam com Cappelletti e Garth (1988) no sentido de que ele se encontra a serviço dos demais direitos fundamentais, sendo seu instrumento de promoção, concretude e defesa. Assim

[...] o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 5)

Nesse mesmo sentido, complementa Marinoni (2005, p. 184-185):

As Constituições do século XX procuraram integrar as liberdades clássicas, inclusive as de natureza processual, com os direitos sociais, objetivando permitir a concreta participação do cidadão na sociedade, mediante, inclusive, a realização do direito de ação, que passou a ser focalizado como ‘direito de acesso à justiça’ [...]. O problema da ‘efetividade’ do direito de ação, ainda que já fosse percebido no início do século XX, tornou-se mais nítido quando da consagração constitucional dos chamados ‘novos direitos’, ocasião em que a imprescindibilidade de um real acesso à justiça se tornou ainda mais evidente [...] porque se tomou consciência de que os direitos voltados a garantir uma nova forma de sociedade, identificados nas Constituições modernas, apenas poderiam ser concretizados se garantido um real - e não um ilusório - acesso à justiça.

O sentimento de necessária promoção e concretização do acesso à justiça é tão presente no Estado brasileiro que o próprio Governo Federal, por meio de sua Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, o reconhece enquanto direito fundamental, inclusive com eficácia e aplicabilidade imediata nos âmbitos individual e coletivo, com esteio no Art. 5º, XXXV, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988. Para tanto, advoga-se a nível institucional que a efetivação desse direito precisa de um novo método de pensamento que confira à ciência jurídica uma nova dimensão conceitual e

imponha uma revisão completa nos modelos clássicos de enquadramento conceitual e metodológico do acesso à justiça (BRASIL, SRJ-MH, 2013).

Por tudo que fora exposto, compreende-se o acesso à justiça como norma basilar que deve ultrapassar a feição formal e o sentido liberal de direito de ação, que se restringe à propositura de uma ação ou o direito de defender-se. Nessa mesma perspectiva, Dinamarco, Cintra e Grinover (1993, p. 34-35)⁵ também não admitem acesso à justiça enquanto “mera admissão do processo ou a possibilidade de ingressar em juízo”, pois essa concepção do acesso enquanto garantia de acesso ao Poder Judiciário nega a complexidade do direito, reduzindo-o a uma simples formalidade que desconsidera, por completo, os entraves sociais, culturais, ideológicos, burocráticos, políticos e econômicos que os cidadãos possam enfrentar.

Assim, entende-se que a garantia do acesso pressupõe, entre outras coisas: o exercício dos direitos dentro e fora dos tribunais; a assistência por uma instituição técnica, bem estruturada, forte e atuante; o respeito à condição hipossuficiente, quando essa existir; a justiça gratuita; a educação em direitos; a consultoria jurídica como forma de prevenção aos conflitos; as tutelas coletivas (direitos coletivos e difusos) e, em especial destaque para fins dessa dissertação, os meios alternativos de solução de conflitos – todos ofertados por meio de prestações jurídico-estatais ou por meio de políticas públicas.

Desse modo, partindo-se de uma compreensão mais ampla do acesso à justiça, entende-se que o acesso à justiça é direito fundamental que depende em grande medida da atuação do poder público podendo ser exercido junto ao Poder Judiciário por meio do direito de ação ou por meio de uma das formas complementares à prestação jurisdicional, antes ou durante o processo – desde já destacada a mediação.

Pode ainda ser exercido fora do Poder Judiciário, por meio de inúmeras iniciativas e políticas públicas promovidas pelas mais variadas instituições que compõem o Sistema de Justiça brasileiro, com ou sem parceria com organizações sociais e universidades, já que se trata de um típico direito prestacional. Por fim, adota-se a classificação de direitos fundamentais propugnada por Sarlet (2001) por ser a mais compatível com o acesso à justiça nos moldes adotados pelo Estado brasileiro, inclusive em suas políticas públicas conforme já explanado.

⁵ Igual conclusão é auferida por Port (s/d, p. 5) e Wambier, Almeida e Talamini (2006, p. 68).

4.2 O ACESSO À JUSTIÇA SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O acesso democrático à justiça foi positivado no Art. 5º, inc. XXXV da CF/88: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Ele relaciona-se diretamente com outras normas, a exemplo das relativas à Defensoria Pública e aos Juizados Especiais, assim como princípios inseridos art. 1º, inc. II e III, que dizem respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

Ao longo da história, a percepção do acesso à justiça foi sendo modificada. Inicialmente, já foi associado exclusivamente ao Poder Judiciário como sendo sinônimo do direito de ação e de expectativa de uma decisão adjudicada ao final de um processo.

Nessa perspectiva inicial Silva (2013, p. 481-483) esclarece que no “[...] (sec. XVIII e XIX) o acesso à justiça era um reflexo da filosofia individualista dos direitos prevaletentes à época [...] configurando-se em um direito de natureza meramente formal, que consistia no direito do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação”. Nos séculos XVIII e XIX era “o reflexo do pensamento liberal então predominante no âmbito jurídico-político” entendia-se na época que:

[...] não havia a necessidade de uma ação por parte do Estado com vistas à proteção dos direitos individuais, que eram tidos como naturais. Assim, o que se esperava do Estado era tão somente uma ação garantista de sua não-violação. O Estado quedava-se passivo ante os problemas conflituosos de natureza material entre as partes. No contexto do Estado liberal o acesso à justiça acabava relegado àqueles que dispunham de condições pecuniárias para arcar com as custas processuais, ficando os pobres alijados do acesso à justiça.

Na contemporaneidade, a abrangência do acesso tem sido claramente ampliada, especialmente diante da atual Constituição Federal que redefiniu o Estado brasileiro, afirmando o seu caráter democrático e ampliou o rol dos direitos fundamentais, libertando-se da postura absenteísta do Estado. Essa necessidade da implementação da igualdade material de direitos provocou a construção de uma concepção diferente de acesso. Nesse sentido Alves (2005, p. 52-53) relata que:

[...] durante o transcurso do século XIX, e início do século XX, também no campo específico do acesso à Justiça algumas iniciativas foram tomadas no sentido de tornar mais efetiva a possibilidade de participação igualitária dos cidadãos na obtenção dos serviços judiciários. Assim, em muitos países foram sendo aprovadas legislações que transformavam em obrigação jurídica, de caráter coercitivo, o antigo dever humanitário e caritativo dos profissionais jurídicos de patrocínio gratuito dos interesses dos economicamente necessitados em Juízo. [...] Desse modo, ao menos em tese, assim como todo cidadão tinha iguais possibilidades de

participar, através do voto, da vida pública, também tinha teoricamente iguais possibilidades de fazer valer seus direitos civis perante os órgãos judiciais.

Também relatando alterações na concepção de acesso democrático à justiça, é possível destacar o posicionamento de Capelletti e Garth (1988, p. 11) para quem as modificações ocorridas na sociedade fizeram com que o direito de acesso ganhasse particular atenção, uma vez que “as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos”. Nesse sentido, o acesso passa a ser considerado como fundamental, eis que enquanto direito material necessita de condições e instrumentos para torná-los efetivos.

Em relação a esse processo de modificação do conceito de acesso ao longo do tempo, Alves (2005) apresenta as principais características do acesso à justiça desde o Brasil colônia até a contemporaneidade, com enfoque em um dos seus aspectos, o acesso dos necessitados ao Poder Judiciário e para o processo de criação da Defensoria Pública.

No Brasil colônia o acesso à justiça pela população carente era compreendido como obra caritativa e de forte cunho religioso, conforme modelo herdado de Portugal e de toda a Europa. Nesse momento a praxe forense é de que os advogados deveriam “patrocinar gratuitamente os pobres que os solicitassem, tanto em casos cíveis como criminais [...] Há notícias de que os advogados realmente patrocinavam questões criminais. Tal obrigação era reconhecida como sendo um dever moral da profissão” (ALVES, 2005, p. 275).

Durante o período imperial leis foram criadas de forma isolada, ora para isentar certas taxas do processo civil, ora para regular as custas em processos penais, mas elas não foram suficientes para assegurar o efetivo acesso dos hipossuficientes ao Poder Judiciário. Além das iniciativas legislativas, o Instituto de Advogados Brasileiros – IAB “criou um conselho para prestar assistência judiciária aos indigentes nas causas cíveis e crimes, dando consultas e encarregando a defesa dos seus direitos a algum membro do Conselho ou do Instituto” e, nesse mesmo período, foi criado o cargo de Advogado dos Pobres “[...] remunerado pelos cofres públicos, com atribuição oficial de defender os réus miseráveis nos processos criminais. [...]. Porém esse cargo foi extinto em 1884” (ALVES, 2005, p. 267-268).

A Constituição de 1891, de feição tipicamente liberal, nada dispôs sobre o acesso à justiça. Contudo, o Decreto n. 2457, de 08 de fevereiro de 1897, “estabeleceu aquele que é reconhecido por muitos estudiosos como o ‘primeiro serviço de natureza pública’ para atendimento jurídico dos necessitados na história do país” e acabou se tornando parâmetro para várias outras leis que foram sendo criadas no Brasil (ALVES, 2005, p. 278-279).

Na prática, manteve-se o patrocínio gratuito aos pobres enquanto dever moral inerente à advocacia, ainda que a experiência do serviço público implantado no Rio de Janeiro (Distrito Federal da época) já mostrasse àquela época que “essa forma de assistência judiciária era muito mais eficiente e apropriada” (ALVES, 2005, p. 279).

Por volta da década de trinta do século passado, o problema do acesso à justiça às classes necessitadas permanecia. Além de as legislações não preverem a isenção de todas as custas e taxas (e cada um dos Estados regulamentar essa situação de forma diferenciada), permanecia a concepção de que o patrocínio gratuito das causas dos pobres era dever moral dos advogados. Muitos “nem sempre cumpriam esse dever adequadamente, especialmente quando viam-se sobrecarregados de trabalho, tendo que atender seus clientes particulares e paralelamente aceitar nomeações para atuarem como advogados dativos, por determinação de juízes”. (ALVES, 2005, p. 280).

Com a criação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, em 1930, esse dever deixa de ser moral e passa ser jurídico, inclusive com a possibilidade aplicação de penalidades aos advogados. Entretanto, ao mesmo tempo em que esse patrocínio tornava-se direito subjetivo, não havia qualquer previsão legal de como seria feito o pagamento dos serviços prestados pelos advogados. De acordo com Alves (2005, p. 281) o Estado exonerou-se do “[...] ônus de assegurar o cumprimento desse direito, impondo tal encargo como obrigação legal da classe dos advogados, decorrendo do monopólio que lhes era assegurado no exercício da profissão”.

A assistência judiciária gratuita foi elevada a patamar constitucional pela primeira por meio do Art. 113, inc. XXXII, da Constituição Federal de 1934. Nessa oportunidade a assistência judiciária aos necessitados deixava de ser monopólio dos advogados para ser dever constitucional da União e dos Estados de prestarem, por órgãos públicos, o referido serviço. Inobstante essa disposição constitucional, alguns Estados mantiveram o modelo anterior, de assistência como encargo da classe dos advogados sem qualquer contraprestação estatal (ALVES, 2005).

Esse modelo mundial de assistência judiciária gratuita organizada pela ordem dos advogados vigorou no Brasil imperial e na maioria dos países ocidentais, especialmente no período pós-guerra. Ele é duramente criticado, pois a qualidade dos serviços era baixíssima, uma vez ausente a motivação financeira e, em grande parte, eram escolhidos advogados sem experiência ou não plenamente profissionalizados, de modo que não tinham qualquer dedicação à causa. No mais, “[...] a assistência limitava-se aos actos em juízo, estando excluída a consulta jurídica, a informação sobre direitos”, por isso ele foi sendo substituído

por um “sistema público e assistencial organizado e subsidiado pelo Estado” (SANTOS, 1995, p. 171).

A Constituição de 1937 não fazia qualquer menção à assistência judiciária. Contudo, os Códigos de Processo Civil e Penal e a Consolidação das Leis Trabalhistas instituíram regras, a nível infraconstitucional, que mantinham “o ‘espírito’ da Constituição Democrática de 1934 a respeito da questão da assistência judiciária aos pobres, ratificando o princípio de que era direito do cidadão a ser garantido pelo Estado” (ALVES, 2005, p. 283).

Na Constituição de 1946 havia a previsão no art. 141, inciso XXXV, que “O poder público, na forma a lei estabelecer, concederá assistência jurídica aos necessitados”, mas de acordo com Alves (2005, p. 284) “Na prática, esse reconhecimento constitucional ainda não teve o mérito de modificar de modo significativo a situação real, permanecendo apenas como norma abstrata indicando o reconhecimento do dever do Estado no sentido de prover tal serviço público”.

Logo após foi editada a Lei n. 1060, de 05 de fevereiro de 1950 que, apesar de várias alterações legislativas, continua a ser o paradigma em termos de assistência judiciária às pessoas pobres. Essa norma infraconstitucional foi recepcionada pelas Constituições de 1967 e 1969, muito embora as normas constitucionais se resumissem a indicar que a assistência aos necessitados seria prestada na forma da lei. Conforme Alves (2005), mais uma vez não ficou clara a obrigatoriedade da atuação do Poder Público ou dos advogados particulares em relação à obrigação de prestar esses serviços o que permite concluir que desde a Constituição de 1937 não havia acesso à justiça constitucionalmente assegurado às pessoas carentes.

Sob a vigência da Constituição de 1969 todos Estados, com exceção de Santa Catarina, criaram instituições específicas para a assistência judiciária, às vezes na estrutura das Procuradorias do Estado em outras no âmbito do Ministério Público ou Secretarias de Justiça. Até então, de modo geral, não havia a ideia que norteia o atual acesso à justiça das pessoas carentes: de que se trata de direito subjetivo do cidadão e obrigação do poder público.

A partir dessa visão de um dos aspectos do acesso à justiça, a assistência judiciária, é possível identificar o processo de mudança do conceito de acesso à justiça no Estado brasileiro, que ora se limita a uma perspectiva mais restrita e excludente, ora possibilita uma visão mais ampla e inclusiva.

Além disso, percebe-se através dessa digressão histórica que há intrínseca relação do acesso à justiça com o conceito de cidadania e, também, com o “contexto histórico e social, envolta por elementos ideológicos de dominação, de interesse de classes, de

preservação de privilégios” (SILVA, 2013, p. 481). Diante de tais relações, esse mesmo autor relata que houve ao longo da história a categorização dos cidadãos (como mais ou menos cidadãos) o que acabou restringindo o acesso à justiça num momento inicial, gerando um processo de elitização desse direito.

Nesse processo de construção do acesso à justiça destaca-se o Projeto Florença, coordenado por Mauro Cappelletti, durante as décadas de sessenta e setenta do século XX, período em que o movimento mundial de acesso à justiça atingiu seu ápice. O projeto foi um estudo multidisciplinar desenvolvido por estudiosos do Direito e de outras áreas ligadas às ciências sociais, concluindo que o

[...] conceito teórico de acesso acompanha as mutações do Estado e, nesse sentido, progride de uma perspectiva formal, vazia de efectividade, típica do Estado liberal, para adquirir um significado material com a consagração de direitos econômicos e sociais pelo Estado-Providência. Tal mudança de significado decorre da evidência de ser despropositada a consagração de direitos que exijam uma prestação positiva do Estado sem a previsão de mecanismos para a sua reivindicação. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.11)

Apesar de ter o propósito de oferecer uma visão mundial do problema do acesso democrático à justiça, o projeto acabou tendo foco em países da América do Norte e Europa, com pouquíssimo material produzido em relação à América Latina e África. Entre esses, destaca-se o relatório produzido Barbara Johnson.

Constatou-se já na década de setenta do século passado o modelo brasileiro de acesso à justiça era mais elaborado que o argentino, eis que o Brasil possuía um sistema constitucional e legal de assistência judiciária que garantia aos litigantes em processo civil e aos acusados em geral a assistência de um advogado e a gratuidade da justiça, que se estendia às áreas civil, criminal, militar e trabalhista, bem como os Estados mais populosos deveriam contratar advogados em tempo integral (ALVES, 2005).

O mesmo pioneirismo da concepção teórica brasileira de acesso democrático à justiça é enaltecido quando comparado ao modelo norte-americano. Apesar de louvarem a iniciativa brasileira, Barbara Johnson e Peter Messitte já observavam, àquela época, que havia um descompasso entre a proposta apresentada no ordenamento jurídico brasileiro e a implementação do mesmo no cotidiano (ALVES, 2005).

Além dos aspectos acima destacados, outro momento que merece atenção no processo de formação do acesso à justiça brasileiro é a IX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil em Florianópolis realizada em 1981. Nesse evento foi aprovada a Carta de Florianópolis, marco para a criação de um órgão que teria o propósito de garantir a igualdade no acesso à justiça para as pessoas pobres (defensoria pública).

Ainda na década de oitenta intensificaram-se os estudos com o objetivo de promover o direito de acesso para além da atuação judicial e da aplicação da lei. É possível constatar nas obras de Roberto Lyra Filho, Geraldo de Sousa Júnior e Joaquim de Arruda Falcão análises críticas do direito, orientadas por uma concepção jurídica de transformação social. Nessa mesma linha de análise, destaca-se na década de noventa a obra de Eliane Botelho Junqueira. Ela entende que a gênese da sociologia do direito no Brasil coincide com os estudos sobre o acesso à justiça e afirma que o país não integrou o movimento mundial de acesso à justiça, aderindo a outras pautas diversas das adotadas pelos países centrais para resolverem o problema de acesso à justiça, como era a identificação de alternativas aos tribunais. (BRASIL, SRJ-MJ, 2013)

No Brasil a repercussão do Projeto Florença e de todo o movimento mundial e brasileiro por acesso à justiça pode ser verificada no contexto da redemocratização, em meados dos anos oitenta, por meio da atuação dos movimentos organizados em prol do acesso à justiça como direito fundamental. Houve intensa participação da sociedade civil, de políticos, da corporação classista dos defensores públicos e da OAB, nos acalorados debates na Assembleia Nacional Constituinte.

Lauris (2009, p.126) analisando o movimento global de acesso à justiça, afirma que

A teorização do movimento de acesso à justiça em diferentes países correspondeu, num primeiro momento, a uma ambição democrática de defesa do investimento na criação de sistemas nacionais abrangentes de acesso aos direitos e confrontou-se, posteriormente, com os limites tecnocráticos da racionalização dos serviços e controlo dos gastos públicos.

Desde então, multiplicaram-se, de forma quase exponencial, as pesquisas voltadas para o tema, principalmente aquelas direcionadas a fortalecer a ideia de imprescindibilidade do Estado na promoção do acesso à justiça, haja vista o consenso de que:

A garantia formal do acesso à justiça e a previsão da igualdade de todos perante a lei têm funcionado como indicadores expressivos do carácter democrático das sociedades contemporâneas. Não é à toa que a igualdade e a garantia do acesso estão consagradas como princípios orientadores e direitos fundamentais da ordem política na constituição de diferentes países (LAURIS, 2009, p. 121)

Tomando o Projeto Florença e a própria experiência brasileira anteriormente relatada como paradigmas transformadores da concepção de acesso democrático à justiça na atual ordem jurídica brasileira, constata-se que, ao longo de quase trinta anos, houve várias interpretações no tocante a sua conceituação e abrangência.

O acesso à justiça entendido apenas como acesso ao Poder Judiciário, por meio do direito de ação, encontrava guarida não só no Estado Liberal, mas também na processualística civil produzida sob a influência dessa ideologia, quando ainda não vislumbrava o processo enquanto instrumento para consecução de direitos. Nesse momento, primava-se pela autonomia do processo e enxergava-se o direito de ação como única forma do cidadão exercer seu direito de acesso à justiça.

Contudo, uma nova concepção de acesso democrático à justiça já pode ser percebida no anteprojeto constitucional de Afonso Arinos de Melo Franco, publicado em 26 de setembro de 1986. Como expresso, por exemplo: a) na preocupação em garantir o exercício pleno da cidadania, requisito fundamental para o acesso à justiça, presente no art. 8º, que estabelece que “Todos têm direito ao pleno exercício da cidadania nos termos desta Constituição, cabendo ao Estado garantir sua eficácia, formal e materialmente” (BRASIL, 1986, p. 5); b) ainda que de forma embrionária, na responsabilidade estatal em garantir o acesso à justiça, incluindo-o no rol de direitos e garantias, conforme se verifica no art. 53:

Todos os necessitados têm direito à justiça e à assistência judiciária pública; a União e os Estados manterão quadros de defensores públicos organizados em carreira e, na falta ou insuficiência deles, remunerarão o defensor dativo, diretamente ou indiretamente, mediante convênio, conforme se dispuser em lei. (BRASIL, 1986, p. 8)

No tocante à inserção do acesso à justiça na Constituição de 1988, observa-se, na ata da 43ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, de 1º de abril de 1987, um ofício do deputado Flávio Palmier da Veiga, enviando proposta para a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público: “Emenda nº 447 – A Constituição assegura a todo cidadão, indistintamente, o direito ao acesso à Justiça, em todas as suas instâncias” (BRASIL, 1987, p. 526).

Nesse mesmo sentido, é fundamental expor que, em 7 de abril de 1987, a OAB, então presidida por Márcio Thomaz Bastos, levou à reunião de instalação da Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Individuais (da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher) algumas propostas sobre o acesso à justiça, condizentes com o caráter democrático que a nova Constituição estava adquirindo. No item IV desse documento, sugeria-se que “Art. A todos é garantido o acesso aos juízes e tribunais na defesa de seus interesses. § As entidades públicas e privadas têm acesso aos juízes e tribunais para defesa de interesses transindividuais que se incluam entre seus fins” (BRASIL, 1987, p. 78).

Ainda no mesmo dia, ocorreu uma reunião da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (da Comissão da Organização e Sistema de Governo), em que foi

discutida a criação e o funcionamento das Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal, indício da preocupação do constituinte da época em efetivar o acesso à justiça, de modo mais abrangente que nas Constituições anteriores.

Nesse mesmo sentido, foi o discurso do constituinte Jairo Carneiro que afirmou que “só teremos justiça e democracia se tivermos assegurados o direito de defesa ao pobre. A assistência jurídica ou judiciária gratuita para o pobre entendo ser um direito fundamental do cidadão” (BRASIL, 1987, p. 75).

Na ata da 60ª Sessão da Assembleia Constituinte, do dia 6 de maio de 1987, há registro das contribuições do documento denominado Carta de Niterói, enviado pelo Grupo de Estudos Constitucionais de Niterói – GRECON, o qual defende a criação de uma instituição a nível constitucional, designada como Defensoria Pública, que teria a atribuição de atender aos juridicamente necessitados.

Corroborando com essas posições, importante se faz expor trechos do discurso de Stélio Dias, do Partido da Frente Liberal, do Espírito Santo, que, em 27 de agosto de 1987, na 152ª Sessão da Assembleia Constituinte, pronunciou-se da seguinte forma:

Convencido, como afirma Mauro Cappelletti, de que ‘o acesso à justiça constitui o mais importante dos direitos, pois dele depende a viabilização dos demais’, quer-me parecer da maior relevância que a nova Carta Magna venha a tornar efetiva a criação, no âmbito do Poder Judiciário da União e dos Estados, da Defensoria Pública, instituição destinada precipuamente a garantir a prestação da assistência judiciária, de maneira racional, eficiente e a custos razoáveis ao cidadão carente. (BRASIL, 1987, p. 525)

O constituinte Silvio Abreu ressaltou em seu discurso que, sem uma instituição bem estruturada voltada à defesa da população carente, em que advogados públicos e particulares tivessem as mesmas condições de trabalho, os cidadãos jamais terão acesso à justiça e que

[...] não basta o acesso à Justiça. É preciso que a Justiça exista dentro de seus instrumentais também em igualdade de condições. Não é preciso que os profissionais do Direito, os advogados existam em igualdade de condições. É preciso que os instrumentais da Justiça sejam iguais. (BRASIL, 1987, p. 157)

Várias outras observações, sempre no sentido de concretizar o direito de acesso à justiça sob os mais variados aspectos, foram feitas também por Suely Pletz Neder, representante da Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos. Ela defendia a obrigatoriedade de concurso público para provimento dos cargos como uma ferramenta indispensável para um acesso à justiça amplo e efetivo (BRASIL, 1987, p. 72). Já Raul

Ferraz, analisando o acesso pelo viés do usuário do serviço de justiça, atentou para a necessária educação em direitos (BRASIL, 1987, p. 144).

Verifica-se que vários aspectos do acesso à justiça foram amplamente debatidos. Considerou-se desde as condições específicas da população para o exercício do direito até a criação de uma instituição (Defensoria Pública), passando por discussões atinentes à forma de ingresso e estrutura física da futura instituição.

Todos esses fatores possibilitam concluir que o constituinte já tinha uma visão diferenciada e ampla do acesso, diversamente do viés formal inserido em algumas constituições passadas, que resumiam o acesso à justiça ao direito de ação ou, quando muito, à possibilidade de isenção de custas e taxas judiciais e à concessão de um advogado que atuaria no padrão caritativo de assistência.

Essa discussão, anterior à Constituição brasileira de 1988, que trouxe de modo claro e expreso a necessidade de concretização do acesso à justiça sob as mais variadas modalidades é compatível com os movimentos que já ocorriam no mundo em prol desse direito. Detecta-se pela leitura das atas da Assembleia Constituinte de 1987 que, ainda que sem o devido respaldo teórico, muitas manifestações, ideias e propostas que visavam garantir a promoção do acesso à justiça no Brasil podem ser observadas nos relatórios do Projeto Florença.

Nesse sentido mais amplo de acesso à justiça e suas diversas relações, proposto na presente dissertação, é que o Art. 5º, inc. XXXV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pode ser interpretado como

[...] um direito humano e um caminho para a redução da pobreza, por meio da promoção da equidade econômica e social. Onde não há amplo acesso a uma Justiça efetiva e transparente, a democracia está em risco e o desenvolvimento sustentável não é possível. Assim, a ampliação do acesso à Justiça no Brasil é uma contribuição certa no sentido da ampliação do espaço público, do exercício da cidadania e do fortalecimento da democracia. (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004, s/p)

A democratização do acesso à justiça não pode ser confundida com a mera busca pela inclusão dos litigantes em um processo judicial. A noção mais abrangente de acesso passa obrigatoriamente pela ciência dos direitos fundamentais (sejam eles individuais, coletivos ou sociais), já que, em grande medida, é o próprio desconhecimento de um direito que retira de parcela da população a possibilidade de pleiteá-lo junto aos serviços de justiça.

Ademais, sob outra perspectiva, o acesso à justiça é reconhecido como uma dimensão essencial ao desenvolvimento humano, representando atualmente uma forte presença na cooperação técnica estabelecida pelo Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento – PNUD com vários países do mundo, inclusive com o Brasil desde o ano de 2003 (Brasil, Ministério da Justiça, 2005).

Por meio dessa concepção ampla de acesso, o próprio Governo Federal brasileiro, por meio do Ministério da Justiça, efetuou nos anos de 2004 e 2005 amplas pesquisas sobre o tema, seja para identificar a situação da prestação dos serviços do Poder Judiciário⁶, seja para mapear a oferta de acesso à justiça por meio de métodos alternativos de solução de conflitos no âmbito institucional e não-institucional (organizações da sociedade civil, ONGs e universidades)⁷.

A questão é tão relevante que desde meados de 2007 o Ministério da Justiça definiu o tema Democratização do Acesso à Justiça como eixo prioritário das ações programadas para os anos seguintes. Desde então se objetivava uma “política nacional voltada à democratização do acesso ao Sistema de Justiça, a ser constituída pelo debate coletivo e executada em conjunto com as estruturas do sistema de Justiça, instituições de ensino, pesquisa e entidades da sociedade civil” (BRASIL, SRJ-MJ, *on line*).

Entende-se relevante o papel do Poder Judiciário brasileiro enquanto instituição soberana dedicada à aplicação e à garantia dos direitos em última instância, assim como se observa que esta instituição ainda é a que mais se identifica, na visão dos usuários, com o acesso à justiça. Admite-se, ainda, que o acesso à justiça *strictu sensu*, isto é, o acesso à administração da justiça, tem uma importância basilar na concretização de direitos constitucional e legalmente assegurados.

Entretanto, por tudo o que fora exposto adota-se, para fins da presente dissertação, uma concepção mais ampla de acesso à justiça no Estado brasileiro contemporâneo, delimitando-o à atuação direta ou indireta do Poder Judiciário, por meio do direito de ação e/ou outras ações capitaneadas por esse Poder; assim como meio da atuação diversa de outras instituições governamentais, a exemplo do Ministério da Justiça e Defensorias Públicas; e, também, por entidades não-intitucionalizadas, tais como organizações da sociedade civil, ONGs e universidades.

Nesta senda, com fins de melhor caracterizar o acesso à justiça inserido na Constituição de 1988 sob o ponto de vista eminentemente jurídico, passa-se a analisá-lo sob o

⁶ Conferir relatório **Diagnóstico do Poder Judiciário**, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, 2004.

⁷ Conferir relatório **Acesso à Justiça por Sistemas Alternativos de Administração de Conflitos**: mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, 2005.

panorama das diversas classificações teóricas de direitos e garantias fundamentais existentes na doutrina constitucional ocidental contemporânea.

Esta posição é reafirmada por vários autores, destacando-se Rodrigues (1994, p. 59), que considera a inovação trazida pela referida Constituição nessa questão, ao referir-se à assistência jurídica e não à assistência judiciária, termo anteriormente utilizado pela legislação pátria.

Para este autor, o constituinte teve a intenção de inovar ao incluir o termo **assistência jurídica integral** e esta iniciativa representou um progresso no que concerne ao acesso do pobre à Justiça, tendo em vista que este, agora, não só deve ser assistido quando do ingresso da ação, como também de modo preventivo e extrajudicial. Entretanto, não é difícil perceber que este “progresso” só pode ser observado em sua feição formal, pois na prática quase nada mudou em relação ao acesso do pobre à Justiça entendida sob suas várias formas.

Ao qualificar a assistência jurídica ressalta o autor, que o termo integral deve ser entendido como “aquele que propicie ao interessado todos os instrumentos necessários antes, durante e posteriormente ao processo judicial e mesmo extrajudicialmente” (RODRIGUES, 1994, p.59). Considera também que o adjetivo gratuita, conjugado antes do adjetivo integral, significa que aquele que não possuir recursos suficientes será isento de todas as despesas que se fizerem necessárias para o efetivo acesso à justiça.

Para Moraes (2002, p. 440) a Constituição, ao prever o recurso da assistência jurídica integral e gratuita, pretende efetivar diversos outros princípios constitucionais, tais como igualdade, devido processo legal, ampla defesa, contraditório e principalmente, pleno acesso à Justiça. Ressalta ainda que sem assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes, não haveria condições de aplicação imparcial e equânime de justiça.

Com fundamento neste autor, pode-se concluir, que na Constituição encontram-se diversos princípios gerais que garantem aos cidadãos o direito ao acesso à Justiça e ao Poder Judiciário. Dispensado afirmar que a mera disposição sobre o tema no texto constitucional, mesmo com aplicabilidade imediata, não garante a efetivação dos seus direitos.

Reale (1993, p. 299) considera que um princípio geral de direito é “[...] toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de princípios, isto é, de certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber”.

Nesta linha de entendimento, destaca como princípios mais importantes relacionados ao acesso à justiça: o princípio do devido processo legal que assegura aos indivíduos paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa; o

princípio da ampla defesa e do contraditório em que as partes têm o direito de defesa apresentando quaisquer provas permitidas no ordenamento jurídico brasileiro; o princípio da inafastabilidade do poder judiciário (inciso XXXV do art. 5º da CF/88) segundo qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; e, o princípio da isonomia (caput do art. 5º) segundo o qual “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

4.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, ACESSO À JUSTIÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Silva (1998) é por meio do Estado Democrático de Direito que a democracia se realiza, devendo ser um processo social pautado na liberdade, justiça, solidariedade, participação e pluralismo. Afirma o autor que:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; **há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer ser pleno exercício. É um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social [...]** (grifos nossos) (SILVA, 1998, p. 123).

Conforme este autor a democracia é a forma de promoção da justiça social, considerada modernamente como expressão do bem comum e objetivo maior do Estado. Acrescenta ainda que o regime democrático está sob a égide da lei, uma vez que o princípio da legalidade é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito (SILVA, 1998, p. 125).

Desta forma, conclui o autor que o Brasil – como ocorre com os demais países que instauraram Estados de Direito – está sob o império da lei, porém da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça primando sempre pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais.

Assim como este autor, entende-se que o regime democrático existe para promover a justiça social, e a realização dos direitos humanos fundamentais, como o é o acesso à justiça. Por isso, o Brasil, na qualidade de Estado Democrático de Direito, como expresso no art. 1º da CF/88, deve esforçar-se para alcançar a justiça social, levando ainda em consideração que um dos objetivos fundamentais da nossa lei maior é a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III).

Nesta sintonia, ressalta-se que o exercício da democracia, também assegurado pelo direito de acesso à justiça, é de fundamental importância para que se verifiquem mudanças na configuração socioeconômica do Brasil. Para tanto não basta que o acesso à justiça seja formalmente assegurado. É necessário também colocá-lo em prática, seja através do Poder Judiciário ou através das formas alternativas de acesso à justiça, a exemplo de atuações coletivas da Defensoria Pública capazes de contribuir também na consolidação de políticas públicas de corte social.

Na mesma linha de pensamento Bucci (2013) compreende que a democracia de diversificou (2013, p. 94) e que o Estado moderno se forma em paralelo com a organização da economia capitalista (2013, p. 91). Diante desse cenário afirma que

A constitucionalização da economia e do planejamento tem um significado específico para as “democracias tardias”. O estabelecimento da democracia em um Estado emergente é um fato a mais a exigir e inspirar a criatividade jurídico-institucional para a diversificação das abordagens estatais. Os direitos sociais constitucionalizados são uma faceta própria da demanda pelo desenvolvimento. Não se trata apenas de realizar as prestações sociais, mas também de estimular e organizar a atividade econômica, em escala nacional, de onde provêm os recursos para o provimento das prestações. (BUCCI, 2013, p. 95).

Percebe-se no pensamento da autora que ela compreende a democracia como um sistema de direitos e, assim como outros autores, compreende que, a partir do pós-guerra, à medida que se amplia o alcance da Constituição (e de sua força normativa) confere-se à população múltiplos instrumentos de controle do governo, inclusive por meio do Poder Judiciário.

Para ela “categorias como a dos *atos de governo* perdem o sentido original, de imunidade ao controle jurídico ou insindicabilidade judicial, para serem permeados pelo direito, sob determinadas condições” o que, por outro lado, “amplia significativamente o fenômeno da judicialização da política”, fato não exclusivo do Estado Brasileiro (BUCCI, 2013, p. 97). Para a mencionada autora a “questão não é reduzir o papel da política, mas realocar o seu exercício, do plano macroinstitucional, o espaço típico do estado, para o plano microinstitucional, cuja unidade são as ações governamentais”, tal como acredita existir

nas democracias já sedimentadas da Europa e Estados Unidos da América (BUCCI, 2013, p. 99).

Ainda de acordo com a mesma autora

A área jurídica é a última participante de um debate intenso na ciência política. Na França, esse diálogo começa a estabelecer-se, provocado pelo interesse em compreender não apenas os efeitos e usos das normas jurídicas nas políticas públicas, mas também fenômenos novos, tais como a emanação de normas jurídicas de organismos privados ou não estatais no sentido tradicional, a sugerir a multiplicação de fontes do direito, a proliferação regulamentar, o que valoriza a inspiração jurídica de tradição inglesa, em confronto com a tradição estatista do direito. O duplo fenômeno da jurisdicização e judicialização progressivas das relações sociais, por meio dos quais tanto a vida social passa a ser crescentemente mais regrada pelo direito como, simultaneamente, os conflitos passam a ser com mais frequência submetidos à decisão judicial, reforça essa multiplicidade de polos jurídicos. (BUCCI, 2012, p. 107)

A relação entre democracia, participação popular, novos direitos, judicialização e jurisdicização das políticas públicas, num cenário de recursos limitados, leva a pensar sobre a atuação da Defensoria Pública, especialmente mediante a propositura de demandas que tenham a finalidade de concretizar direitos sociais albergados em políticas públicas descumpridas pelo Estado.

5 ATUAÇÃO COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA E REPERCUSSÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Este capítulo tem suporte principalmente em dados empíricos e informações colhidos de fontes secundárias, principalmente da Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP e do Ministério da Justiça - MJ, os quais trazem elementos significativos à compreensão do papel da Defensoria Pública. Entretanto, a análise não prescinde de fontes bibliográficas, como as que situam a criação da Defensoria Pública e as implicações da reforma do Estado no seu funcionamento.

Inicialmente, situa-se o processo de institucionalização da Defensoria Pública - DP no contexto de formação do Estado Democrático de Direito no país; na sequência, apontam-se alguns aspectos da reforma do Estado no país pós 1994; depois, apresenta-se um rápido panorama da DP; e, finalmente, procede-se análise de dados e informações contidas no **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**, realizado pela Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP em 2013, o qual oferece elementos significativos para a compreensão dessa instituição brasileira, cuja atuação pode contribuir no fortalecimento das políticas públicas, especialmente as de corte social, algumas com propostas de natureza universalista porém, na prática, ainda focalizadas e restritas.

5.1 A CRIAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

Com a consolidação do Estado Democrático de Direito o Poder Judiciário e seus papéis ganham cada vez mais destaque. Ao mesmo tempo há uma ampliação do movimento europeu em torno da efetividade do acesso à justiça, e se constitui também naquele contexto o Projeto Florença, conforme explicado no capítulo anterior, que reverberou internacionalmente e repercutiu, também, aqui no Brasil.

Não obstante fosse interpretado de modo ambivalente no campo do Direito e na Assembleia Nacional Constituinte, o movimento pelo acesso à justiça foi acolhido positivamente por constituintes, a exemplo de Stelio Dias, integrante do Partido Frente Liberal. Durante a 152ª sessão dessa assembleia, em 27 de agosto de 1987, o parlamentar proferiu discurso apoiando-se em Mauro Capelletti para fundamentar quão relevante seria a inclusão da Defensoria Pública na Constituição de 1998, o que consolidava juridicamente o Estado Democrático de Direito. Discursava o parlamentar:

Convencido, como afirma Mauro Cappelletti, de que 'o acesso à justiça constitui o mais importante dos direitos, pois dele depende a viabilização dos demais', quer-me parecer da maior relevância que a nova Carta Magna venha a tornar efetiva a criação, no âmbito do Poder Judiciário da União e dos Estados, da Defensoria Pública, instituição destinada precipuamente a garantir a prestação da assistência judiciária, de maneira racional, eficiente e a custos razoáveis ao cidadão carente. (BRASIL, 1987, p. 525).

Durante a promulgação da Constituição de 1988, segundo encontra-se em seu preâmbulo, a referida Assembleia reafirmou a condição de representante do povo brasileiro na instituição de um

Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Como mencionado em capítulo anterior, o processo de elaboração da Constituição de 1988, transcorreu em clima de tensões e negociações entre os vários segmentos da sociedade brasileira. De todo modo, a Assembleia Nacional Constituinte buscou criar instrumentos direcionados a garantir direitos que seriam expressos na forma da lei, inclusive aqueles demandados pelos cidadãos historicamente destituídos dos direitos mais fundamentais.

Foi na proposta de criação de uma nova arquitetura institucional que, segundo Alves (2005), o Poder Judiciário passa a ter papel decisivo. Segundo este autor, em razão da natureza inercial intrínseca à atuação do judiciário no Brasil, foi considerado imprescindível, naquele contexto, a previsão de mecanismos próprios na referida Constituição quanto ao novo papel da justiça no cenário político-institucional que se esboçava.

Dada essa natureza inercial, que faz parte da própria essência do Judiciário, este poder foi inserido na CF/88 no Título III (Organização do Estado), em específico no Capítulo III, artigos 92 a 126, de modo que o constituinte originário precisou criar no mesmo título, um capítulo específico para as Funções Essenciais à Justiça.

Deste modo, no Capítulo IV, do Título III da Constituição encontram-se: Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia Particular e Defensoria Pública. Todas as instituições mencionadas fazem parte do Sistema de Justiça Brasileiro já explicado anteriormente e, por meio de suas demandas, é que o Poder Judiciário pode iniciar a prestação jurisdicional. São essas instituições (e outras mais) que têm a capacidade para estar em juízo, provocando a jurisdição, ressalvado os casos de competência dos juizados especiais e os *habeas corpus*, que permitem que o próprio interessado provoque a jurisdição.

Ressalte-se que, embora houvesse atuação do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Advocacia Privada, antes da CF/88, enorme parcela da população não tinha acesso à justiça, pois não havia uma instituição específica destinada a orientação jurídica dos despossuídos. Deste modo, os constituintes incluíram na CF/88, Art. 134, a criação da Defensoria Pública “como órgão estatal especificamente encarregado de propiciar condições de igualdade para que as pessoas das classes desfavorecidas economicamente e culturalmente tivessem assegurado o acesso à Justiça, em sentido pleno” (ALVES, 2005, p. 368).

A implantação da Defensoria Pública, entretanto, estava condicionada à promulgação de Lei Complementar, apesar de ser instituição com *status* constitucional. Porém, esta Lei (80/1994) só foi sancionada após seis anos da promulgação da CF/88, mediante muitas polêmicas e lutas ideológicas que envolveram tanto parlamentares de filiações partidárias diversas, como representantes de instâncias organizativas do próprio campo jurídico ideologicamente contrárias ou favoráveis à existência da instituição.

A este respeito, Alves (2005, p. 298) reproduz entrevista publicada no boletim da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, **ADPERJ Notícias**, de janeiro/fevereiro de 1994, na qual se encontra:

Pressões desencadeadas frontalmente pelo Ministério Público e encampadas pelo senador Pedro Simon (PMDB/RS), ameaçaram a votação. (...) Graças, porém, ao pulso firme e à determinação do senador Cid Sabóia de Carvalho (...) aliado ao desempenho notável do senador Élcio Tavares (PFL/ES) na articulação da votação, no dia 15/12/93, foi aprovado o Projeto de Lei Complementar que organizava a Defensoria Pública em todo o país.

Nesse contexto de ambivalências e choques de interesses, somente em 1994, depois de promulgadas as leis de regulamentação da política de saúde (em 1990) e da política de assistência social (em 1993) é que foi promulgada a Lei Orgânica da Defensoria Pública: Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, onde constava no artigo 1º, com redação original, que “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei”.

Em 2009, a DP foi redefinida, passando a constar, por meio da Lei Complementar n. 132, de 07 de outubro de 2009, a nova conceituação da instituição, agora:

instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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 necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Posteriormente, a CF/88, com Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014 passa a adotar no Art. 134 a mesma redação que já existia na Lei Complementar n. 132. Essa mudança na redação do texto constitucional não foi mera retórica. Na realidade originou-se de reivindicações da categoria dos defensores que, por muito tempo, disputaram com o Ministério Público a possibilidade de atuação na esfera coletiva, por meio das ações coletivas (Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança Coletivo, entre outras).

Ocorre que, mesmo com a alteração na Lei Complementar n. 132, que disciplina toda a atuação institucional da DP, o Ministério Pública não admitia a atuação da referida instituição no âmbito das ações coletivas, pois alegava que a Defensoria estaria usurpando de competência constitucional atribuída **somente** ao Ministério Público. Após sério embate na mídia e no próprio Poder Judiciário foi reconhecida a possibilidade de atuação da Defensoria Pública em âmbito coletivo.

Ressalte-se que o principal documento a ser analisado nesse capítulo, o **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública** foi elaborado em 2013, ou seja, antes da alteração do texto constitucional. Um dos principais objetivos do documento, aliás, era a divulgação dessa modalidade de atuação da Defensoria, a coletiva, uma vez que no senso comum limita-se a atuação da DP aos pedidos de guarda, pensão alimentícia, divórcio, pedidos de liberdade provisória e outros mais de natureza individual.

Coincidentemente, no ano seguinte ao da aprovação da Lei Complementar n. 80, que organizou a Defensoria Pública, uma reforma do Estado começou a ser defendida no país, no sentido de minimizar gastos sociais. Assim sendo, considera-se oportuno destacar aspectos dessa reforma que, segundo entende-se, reverberaram negativamente dificultando a expansão da capacidade de atendimento da instituição, apesar das alterações legislativas infraconstitucionais e constitucionais acima mencionadas, em 2009 e em 2014, respectivamente.

5.2 ALGUNS ASPECTOS DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO INICIADA EM 1994

Na verdade, logo depois de promulgada a Constituição de 1988, a sociedade brasileira começou a perceber as dificuldades que cercavam a concretização dos direitos ainda que constitucionalmente conquistados, como os de natureza social. O mesmo ocorreu com a

democratização do acesso à justiça. Antes mesmo da aprovação da Lei Complementar que propiciou as bases para a concretização do acesso democrático à justiça este já se tornou objeto de disputas de variadas ordens não apenas política, mas também entre distintos segmentos da área jurídica. Mais recentemente, à medida que tomou vulto a reforma do Estado, tais disputas se tornam oras mais sutis, oras mais evidentes, porém existentes.

Embora a consolidação democrática no Brasil tenha se traduzido, segundo Santos (1996) numa construção exultante de direitos (políticos, económicos, sociais e culturais) o Estado teria sofrido um curto-circuito histórico de direitos acompanhado da introdução de medidas neoliberais de redução do investimento social.

Conforme Lauris (2009, pp. 131-132) os efeitos desse “curto-circuito” vieram acompanhado de medidas neoliberais sobre a democratização do acesso à justiça e podem ser avaliados conforme dados e informações encontrados no próprio Ministério da Justiça (BRASIL, 2004a; 2004b; 2005; 2006; 2009; 2013).

Ela afirma ainda que vêm se concretizando no país reformas “jurídicas vacilantes entre a consolidação de uma política social de acesso à justiça e a adoção de soluções de privatização/fragmentação dos serviços jurídicos e neutralização da importância política e social da justiça”.

Evidentemente, conforme interpretação da autora, trata-se de uma dinâmica constituída de choques de aspirações e interesses divergentes, de modo que “a influência e o poder de mobilização dos actores sociais tanto podem invisibilizar o acesso enquanto tema da agenda de reformas do Estado, como podem convertê-lo em objecto de acirrada disputa política” (LAURIS, 2009, p. 138).

Considera-se importante afirmar que a reforma do Estado não se trata de uma particularidade brasileira, e que em virtude da mundialização do capital tanto em “países centrais como nos periféricos” o Estado adquire renovadas funções, ampliando cada vez mais sua natureza ambígua. Nesse sentido, visa propiciar formas de regulação social direcionadas às demandas dos capitais internacionais e, ao mesmo tempo, às das classes populares, posto que ambos (capitais e classes populares) têm demandas sociais diferenciadas e contraditórias. Exemplo do que se afirma são aquelas direcionadas às instituições responsáveis pela efetivação de serviços destinados à concretização da democratização do acesso à justiça, especialmente às classes populares.

Considera-se que, no caso brasileiro, o curto-circuito histórico, referido por Santos (1996), passou a exprimir-se também pela banalização do termo **constituição cidadã** e sua abusiva utilização no campo político-partidário, de modo que esse rótulo tornou-se

recorrente não apenas neste campo, mas também em muitas análises acadêmicas que parecem ignorar as muitas tensões e consensos do processo de elaboração de uma Constituição que deveria responder a anseios tão contraditórios.

As consequências desse processo relacionam-se ao fato de que muitos dos direitos que a Constituição de 1988 codificou em resposta aos anseios populares, ainda hoje (depois de vinte e sete anos) não são concretizados em sua plenitude, entre eles os que dizem respeito ao acesso, de fato, às políticas sociais universais e à justiça.

Portanto, não se trata de uma Constituição que proporcionou direitos sociais e de um neoliberalismo que a teria interditado, mas de uma Constituição que foi gestada num contexto de **transição por continuidade** – conceito já explicado no capítulo anterior.

Significa dizer que as dificuldades ocasionadas por aquele curto-circuito histórico, apontado por Santos (1996), desencadearam o que o governo Fernando Henrique Cardoso considerou como “soluções mais duradouras”, pela via de um conjunto de reformas do Estado. Entretanto, desrespeitava a Constituição, não apenas por meio da utilização abusiva de medidas provisórias, mas também pela: a) ressignificação de princípios constitucionais, entre os quais os de descentralização e participação que, b) no campo das políticas públicas sociais converteram-se em justificativas para uma menor responsabilização do Estado na sua efetivação e, ao mesmo tempo, c) a responsabilização de ONGs e organizações similares, d) complexificando cada vez as relações entre o público e o privado, e) assim como o entendimento dessa relação que a cada dia vem buscando novas regras de disciplinamento.

Couto (1998, s/p) enumera várias dificuldades encontradas pelos governos para levar adiante a reforma do Estado. Destaca principalmente os **problemas da Constituição** de 1988, os quais, sem solução no momento de sua elaboração teriam ocasionado a inclusão, nas disposições transitórias, da realização de uma revisão após 5 anos da sua promulgação.

Portanto, a primeira revisão foi prevista para o ano de 1993, bem antes do governo Fernando Henrique Cardoso (que assumiu a reforma do Estado), e subtraiu e/ou retirou direitos imprescindíveis à vida social ou colocando em suspensão aquilo que não interessasse de imediato à inserção do país na chamada globalização.

Couto (1998, s/p) destaca que, embora já estivessem presentes as condições econômicas nacionais e internacionais que colocavam em xeque o modelo de Estado vigente no país na década de 1980, a Constituição de 1988 teria tratado de inúmeros temas acerca dos quais ainda não havia se construído até aquele momento um novo consenso positivo ou negativo. E esclarece:

Pode-se dizer que a Constituinte homologou a consciência que os atores haviam herdado do período precedente, uma consciência nacional-desenvolvimentista. Além disso, a Assembléia Constituinte tornou-se o desaguadouro dos reclamos de diversos grupos de uma sociedade civil efervescente, que após anos de luta contra um regime repressivo e pouco responsivo, viam na elaboração da nova Carta a oportunidade de fazer valer seus interesses, transformando-os em direitos. Isto implicou o enrijecimento dos parâmetros condicionantes das ações reformistas que teriam necessariamente de ser discutidas no futuro próximo: quaisquer mudanças que viessem a ser feitas requereriam a alteração do texto constitucional. E na medida em que mudanças constitucionais exigem quóruns congressuais qualificados para sua efetivação, o trabalho de reforma seria particularmente árduo (COUTO, 1998, s/p).

Vê-se que o autor posiciona-se favoravelmente a reforma do Estado nos moldes propostos por segmentos hegemônicos da elite brasileira, pois em nenhum momento problematiza os propósitos limitadores de responsabilidades sociais do Estado, não obstante tratar-se de um Estado Democrático de Direito.

Tal posicionamento é reforçado quando o autor elenca “instrumentos de reforço do Poder Executivo que ao longo do processo de transição contribuíram para o sucesso da reforma” (COUTO, 1998, s/p), tais como: a conquista por parte do Poder Executivo do direito de reedição de Medidas Provisórias, quando da implementação do Plano Verão; a aprovação do Programa Nacional de Desestatização durante o governo de Fernando Collor, possibilitando que seus sucessores (Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) dessem continuidade ao processo de privatizações sem maiores dificuldades de negociação com o Legislativo; e, novamente, as Medidas Provisórias editadas na implementação do Plano Real.

Diante de tais situações, Couto (1998, s/p) enfatiza mudanças ocorridas nas relações entre o Poder Executivo e o Legislativo na reedição das Medidas Provisórias, considerando que ao deixar de apreciá-las e aprová-las o Legislativo teria começado a permitir que o Executivo as reeditasse de forma reiterada, de modo que o recurso à reedição, ao invés de exceção, teria se convertido em regra.

Ao refletir acerca desta reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, Abu- El- Haj (2013, p. 42) admite que ela “combinou três redefinições do Estado: uma nova reformulação do pacto federativo, reestruturação econômica e adoção de uma nova concepção de administração pública, denominada de gerencial”.

Interessa compreender a reforma gerencial proposta por Bresser-Pereira que estava à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma – MARE, definida como “modelo que atualizava a administração pública e permitia a sua adaptação às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas, iniciadas desde a segunda metade do século XX e aceleradas com a globalização econômica” (Abu- El- Haj, 2013, p. 44).

O objetivo da reforma gerencial, segundo o ministro, era facilitar o ajuste fiscal nos Estados e Municípios, além de tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento aos cidadãos. E, na busca de legitimidade perante a sociedade, distorceu, em parte, os reais propósitos da reforma ao afirmar: “a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 272).

Os argumentos governamentais calcados na noção de crise fiscal funcionavam como estratégia de convencimento para que a população aceitasse as medidas de ajuste que garantiriam a estabilização econômica. Entretanto, a estabilização estava condicionada à redução do tamanho do Estado, através da adoção de políticas de privatização, terceirização e estabelecimento de parcerias público-privadas.

Para o ministro a modernização da Administração Pública clássica pela via da reforma gerencial asseguraria a autonomia financeira e administrativa das instituições públicas na prestação de serviços, voltada, prioritariamente, para a obtenção de resultados o que a aproximava da lógica da empresa privada.

De acordo com essa lógica gerencial, as atribuições do Estado seriam divididas em exclusivas e não exclusivas. As primeiras consistiriam em regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica, enquanto as não exclusivas constituiriam serviços, os quais poderiam ser efetivados por investidores privados, mediante privatização, terceirização e parcerias público-privadas.

Enfatiza-se, com base nas reflexões de Abu-El-Haj (2013), que as técnicas utilizadas na concepção gerencial se aproximam não apenas das do setor privado, mas também repetiam, em grande parte, a lógica da reforma de 1967 (Decreto-Lei 200 de 1964), do período da ditadura militar.

O mesmo autor acrescenta que a lógica gerencial proposta para as instituições governamentais continha três metas básicas: definição exata do público alvo, garantia de autonomia do administrador para atingir os objetivos contratados e a cobrança dos resultados estabelecidos em contrato de gestão.

A reforma do Estado procedida na década de 1990 foi objeto de muitas reações de setores organizados da sociedade e motivou críticas de intelectuais, destacando-se as reflexões de Oliveira (1998), o qual sustentou tese contrária à da minimização do Estado. Para o autor, a ideologia e o programa neoliberais não eram antiestatistas nem conduziam ao primado do mercado.

Ao contrário, “sua lógica implícita, eminentemente política, se caracterizaria pela imposição autoritária da vontade do Executivo sobre as demais formas de representação política e especialmente pela anulação da sociedade civil” (OLIVEIRA, 1998, p. 13). Ou seja, considerava a tecnologização da política que aparecia sob as formas de sua administrabilização como um dos traços mais perigosos do totalitarismo.

Abu-el-haj (2013, p. 49) admite que houve descontinuidade nas reformas administrativas e, em consequência, criou-se um Estado híbrido, a tal ponto que “suas melhores instituições são reservadas às intervenções econômicas, enquanto as deficiências são localizadas nas instâncias sociais”. Assinala também que a administração pública eclética do governo que iniciou tais reformas reforçou o peso das barganhas políticas em detrimento do desempenho institucional, gerando uma invasão de atribuições principalmente entre as três instâncias da federação brasileira. Este dilema, segundo o autor, teria permanecido na era Lula sob a égide da exportabilidade, o novo modelo oficial de desenvolvimento a partir de 2003.

Ocorreram, na verdade, mudanças substanciais no Estado Democrático de Direito, e suas repercussões nas políticas públicas em geral, mas principalmente, nas de corte social – como também nos serviços de acesso à justiça – não podem ser compreendidas sem esforço. O Estado se torna cada vez mais ambíguo, podendo também expressar-se sob múltiplas faces: ao mesmo tempo como democrático e de exceção; regulador e incentivador; interventor e articulador; inclusivo e excludente, pacificador e prisional ou penal, conforme se percebe cotidianamente ou em reflexões de autores como Santos (1996, 2003, 2007 e 2011).

Com essa compreensão, descarta-se a possibilidade de uma só linha interpretativa ou as de natureza homogeneizantes, principalmente em virtude do esforço de compreender o desempenho da Defensoria Pública em sua atuação coletiva e as possibilidades de colaboração na efetivação das políticas públicas sociais.

5.3 VISÃO PANORÂMICA DA ATUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA

Os documentos analisados nesta parte do capítulo também possibilitam várias interpretações e deles resgataram-se dados e informações com intuito de compor um panorama da Defensoria Pública no país. Não há, portanto, qualquer pretensão de aprofundamento em seu modo de organização ou logística institucional, pois não são esses os propósitos desta dissertação.

Inicialmente, resgata-se do documento intitulado **III Diagnóstico da Defensoria Pública**, elaborado em 2009, a afirmativa do então Ministro da Justiça, Tarso Genro, sobre a

edição da Emenda Constitucional nº 45. Ele admite que a DP vem se aperfeiçoando com a revisão de sua organização institucional, mas assinala que ainda haveria um enorme déficit quanto ao grau de cobertura dos serviços prestados. Diante disso, era necessário um plano de ação do Poder Executivo em todas as Unidades da Federação e dirigentes do Órgão, para dar prosseguimento ao processo de ampliação e aperfeiçoamento institucional, em partes do território nacional onde “não se cumpre o primado constitucional do acesso à Justiça” (BRASIL, 2009, p. 14).

Posteriormente, pode-se perceber efeitos positivos dessa busca de aperfeiçoamento, os quais se expressam no **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**, publicado em 2013. O mapa, conforme o então presidente da ANADEP, André Luis Machado de Castro, é resultante de pesquisa realizada na expectativa de ser “uma importante ferramenta para ajudar na universalização da atuação da Defensoria Pública e impulsionar o crescimento dela” (ANADEP/IPEA, 2013, p. 8).

O **Diagnóstico** de 2009, anteriormente referido, afirma que quase todos os Estados da Federação brasileira possuem Defensoria Pública, à exceção de Goiás e Santa Catarina, embora o primeiro desses estados possuísse Lei Orgânica desde 2005. Consta-se também que a mais antiga Defensoria Pública do país é a do Rio de Janeiro (55 anos de existência) seguida pela de Minas Gerais (28 anos), Mato Grosso do Sul (27), Pará (26) e Bahia (25) e que a mais nova é a do Estado de São Paulo, instalada em 2006, dando prosseguimento às atividades até então prestadas pela Procuradoria Geral do Estado na área da assistência judiciária (por mais estranha que essa situação possa parecer).

Expressa ainda que metade das Defensorias Públicas do país têm menos de 15 anos e, ao mesmo tempo, faz referência a dois momentos de sua criação: o período de 1980 a 1990 e o posterior compreendido entre 1994 e 2003 (BRASIL, 2009, p. 46).

Tal constatação possibilita problematizar posicionamentos de Executivos estaduais que desrespeitam os direitos constitucionais como os concernentes ao acesso à justiça e demais direitos básicos a ampla camada da população. Isso permite uma busca pela relação de tais posicionamentos com os de velhas lideranças políticas, cujas relações de poder ainda reverberam na estrutura da sociedade brasileira.

Importante realçar que, embora a DP tenha sido criada com o objetivo de atender aos hipossuficientes, não se encontra no **Diagnóstico** de 2009, sob o ponto de vista estatístico, uma relação direta entre o local de instalação das Defensorias Públicas e o Índice de Desenvolvimento - IDH.

Tal ausência, entretanto, remete à pesquisa realizada por Lauris (2009) sobre a instalação da defensoria de São Paulo, a qual expressa as correlações de força de variadas naturezas que contribuíram no retardamento da sua implantação. A pesquisa possibilita reforçar a hipótese de que também nos demais Estados da federação as dificuldades para a implementação da instituição se relacionam com às histórias e relações de poder de cada um desses Estados.

Entretanto, percebe-se o empenho de determinados segmentos e mobilizações de instâncias sociais empenhados em reverter esse quadro de não universalização do acesso à justiça, a exemplo da própria ANADEP que tem se esforçado bastante para tornar realidade a universalização do acesso à justiça. É exemplar a este respeito o esforço de elaboração do **Mapa** de 2013, no qual fica documentado publicamente que apenas 28% das 2.680 comarcas existentes no país são atendidas por Defensorias Públicas.

Na verdade o **Mapa da Defensoria Pública no Brasil** é um instrumento de grande relevância para fundamentar argumentos e mobilizações que antecederam a recente conquista em termos da democratização do acesso à justiça: a Emenda Constitucional n. 80, de 04 de junho de 2014.

Realça-se, com base no **III Diagnóstico da Defensoria Pública**, a forma da estruturação interna da instituição, com a criação ou não de um CONSUP, o que revela a possibilidade de um processo democrático interno em alguma Defensorias. Referindo-se ao ano de 2006, esse documento argumenta que “a existência ou não de um Conselho Superior e a sua forma de composição são indicadores do nível de democracia interna da instituição”, o que indicaria, então, “um avanço na descentralização dos processos de tomada de decisões e de gestão da instituição” (BRASIL, 2009, p. 38). Acrescenta o documento que a maioria das Defensorias Públicas do país possui Conselho Superior, à exceção das do Paraná e Amapá”.

Segundo o mencionado documento, o sentido de paridade no caso do Conselho Superior da Defensoria Pública, parece ser diferente em comparação aos das demais políticas públicas: trata-se de membros natos e membros eleitos em igual número. O documento destaca ainda que entre as unidades federativas com esta composição, figuram as seguintes: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins.

Mesmo sendo instituição diretamente vocacionada ao debate e elaboração de Políticas Públicas, desperta a atenção o fato de o Conselho Superior da Defensoria Pública, se restringir aos limites da própria instituição, distinguindo-se dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no que concerne às relações com a sociedade em geral. Nestes a

composição é paritária entre representantes governamentais e representantes da sociedade civil e usuários, assim como as competências são direcionadas ao controle social da respectiva política pela sociedade, através de seus conselheiros⁸.

Sabe-se que a função desse Conselho é puramente logística e visa à organização da carreira dos defensores, porém, acredita-se que se houver abertura à ampla representação da sociedade civil engajada à camada social demandatária dos serviços de acesso à justiça e de políticas públicas sociais, que são as pessoas que efetivamente buscam os serviços da DP, isso poderia fortalecer à perspectiva de universalização desses serviços.

Entretanto, a Defensoria Pública do país não está imune à opinião da sociedade civil, sendo exemplar a este respeito, a atuação de instâncias sociais como o **Fórum Justiça** do Rio de Janeiro, com quem a ANADEP mantém profícuo diálogo. Destaca-se também o fórum **Campo Popular**, o qual, em período precedente aos da eleição para Defensor Público Geral do Estado do Ceará, articulou organizações, fóruns, redes e movimentos populares objetivando propor a ampliação dos serviços prestados pela instituição, inclusive por meio da Ouvidoria.

A justificativa do movimento tomava por base, entre outras questões, o projeto de desenvolvimento deste estado brasileiro, o qual seria “[...] fundamentado na concentração da riqueza, na precariedade e na escassez de políticas públicas voltadas para o enfrentamento à violência contra mulheres, população LGBT, população negra, crianças, adolescentes, jovens, pessoas idosas, indígenas e pessoas com deficiência”.

⁸ São competências do referido conselho: I - exercer o poder normativo no âmbito da Defensoria Pública da União; II - opinar, por solicitação do Defensor Público-Geral, sobre matéria pertinente à autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública da União; III - elaborar lista tríplice destinada à promoção por merecimento; IV - aprovar a lista de antiguidade dos membros da Defensoria Pública da União e decidir sobre as reclamações a ela concernentes; V - recomendar ao Defensor Público-Geral a instauração de processo disciplinar contra membros e servidores da Defensoria Pública da União; VI - conhecer e julgar recurso contra decisão em processo administrativo disciplinar; VII - decidir sobre pedido de revisão de processo administrativo disciplinar; VIII - decidir acerca da remoção voluntária dos integrantes da carreira da Defensoria Pública da União; IX - decidir sobre a avaliação do estágio probatório dos membros da Defensoria Pública da União, submetendo sua decisão à homologação do Defensor Público-Geral; X - decidir acerca da destituição do Corregedor-Geral, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa; XI - deliberar sobre a organização de concurso para ingresso na carreira e designar os representantes da Defensoria Pública da União que integrarão a Comissão de Concurso; XII – organizar os concursos para provimento dos cargos da Carreira de Defensor Público Federal e editar os respectivos regulamentos; XIII - recomendar correições extraordinárias; XIV – indicar os 6 (seis) nomes dos membros da classe mais elevada da Carreira para que o Presidente da República nomeie, dentre esses, o Subdefensor Público-Geral Federal e o Corregedor-Geral Federal da Defensoria Pública da União; XV – editar as normas regulamentando a eleição para Defensor Público-Geral Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Em dimensão maior, talvez a mais ampla expressão das relações de instâncias organizativas da sociedade civil com a defensoria Pública foi constatada durante a **I Conferência Nacional de Segurança Pública**, realizada em dezembro de 2008, na fase de aprovação de diretrizes relacionadas ao fortalecimento da Defensoria Pública compreendida como instrumento viabilizador do acesso universal à justiça.

Na ocasião, foi muito clara a presença da sociedade civil organizada posicionando-se favoravelmente à democratização dessa instituição, que é a responsável pela democratização do acesso à justiça. Tratou-se de passo significativo no fortalecimento das lutas pelo acesso universal à justiça e, embora não se desenvolva uma relação imediata e direta entre essa **Conferência** e a promulgação da Lei Complementar n. 132, não se pode duvidar da sua relevância como instância participativa e democrática no país.

A lei ora referida, segundo Tasso Genro, então Ministro da Justiça, constitui “mais um grande avanço que amplia as funções institucionais, moderniza e democratiza a gestão da Defensoria Pública” (BRASIL, 2009). Conforme o ministro, para ser forte e ativa a instituição necessita, além das alterações normativas, um conjunto de medidas afirmativas. Daí, conforme acrescenta, a “concepção e aplicação de políticas públicas voltadas para a estruturação da Defensoria Pública por intermédio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”, com ações como “Assistência Jurídica Integral ao Preso e seus familiares”, “Efetivação da Lei Maria da Penha” e “Justiça Comunitária” (BRASIL, 2009).

Ainda concernente às relações entre DP e sociedade, resta mencionar que o **III Diagnóstico da Defensoria Pública** esclarece que apenas três das Defensorias Públicas do país, entre as dez que já haviam instalado suas Ouvidorias, estavam de acordo com o art. 105-B da Lei Complementar no 132. Segundo essa lei, o Ouvidor-Geral não pode ser integrante de carreira, devendo ser indicado em lista tríplice formada pela sociedade civil, para mandato de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução (BRASIL, 2009, p. 45).

O dado ora expresso remete talvez, à prováveis dificuldades sentidas nas estruturas organizacionais das Defensorias Públicas, em face do protagonismo de instâncias participativas da sociedade civil, tendo em vista a possibilidade de entrecruzamento do hermetismo e do ritual próprios das instituições do Sistema de Justiça Brasileiro com os ritos das experiências participativas da sociedade civil.

É importante destacar, que a Defensoria Pública do Estado do Ceará – DP/CE é uma das três onde, no contexto do país, a Ouvidoria funciona de acordo com a Lei Complementar 132/9, ou seja, é aberta à sociedade civil. Segundo o **Manual Organizacional**

da Defensoria Pública Geral do Ceará, a Ouvidoria Geral da instituição e suas atribuições são “afeitas à promoção da qualidade dos serviços prestados” (CEARÁ, DP/CE, s/d, p. 16).

Sua competência, desse modo, é “estabelecer meios de comunicação direta entre a Defensoria Pública e a sociedade, sobretudo no sentido de receber sugestões de aperfeiçoamento dos serviços prestados e mediar o processo de interlocução entre a instituição e as reivindicações da sociedade” (CEARÁ, DP/CE, s/d, p. 16).

Relativamente a recursos destinados ao funcionamento das Defensorias Públicas, os quais deveriam fazer parte dos orçamentos gerais dos Estados e da União (segundo a Constituição), o **III Diagnóstico da Defensoria Pública** expressa não ter havido alterações no número de Fundos Estaduais desde 2005.

Em outras palavras, em 2008, ano de realização da pesquisa que deu suporte à elaboração do **Diagnóstico** de 2009, apenas quatorze estados da federação possuíam fundos próprios destinados ao custeio das suas Defensorias Públicas, mesmo que representasse um percentual muito pequeno em relação ao total dos gastos. Situação diversa, mesmo tendo sido criada somente em 2006, ocorreu com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cujo fundo próprio representou 87,22% da receita.

Entretanto, essa relação só pode ser bem compreendida visualizando o que ocorre no país como um todo, a tal respeito. Neste sentido, o mesmo diagnóstico aponta uma grande discrepância em relação à destinação orçamentária proveniente de recursos do Tesouro, visto que o estado do Rio de Janeiro recebeu a maior destinação orçamentária proveniente desta fonte (R\$ 306.291.217,0), em segundo lugar a Defensoria Pública da União que recebeu 30,83% deste, e o estado do Rio Grande do Sul 25,19%. Para uma compreensão mais aprofundada seria necessário adentrar-se aos critérios utilizados para a destinação de tais recursos.

Quanto à utilização de recursos do fundo, existe uma significativa variabilidade entre as unidades da Federação, o que aqui não caberia reproduzir. Destaca-se, entretanto, que o Estado que mais gastou com a Defensoria Pública naquele ano foi Distrito Federal, que despendeu R\$ 41,04 por cada habitante que ganha até 3 salários mínimos, enquanto a União despendeu R\$ 0,70 por habitante em igual patamar econômico. (BRASIL, 2009, p. 89 e 92)

Merece ênfase a observação encontrada no **Diagnóstico** de 2009, segundo a qual:

Um dos indicadores do grau de efetividade da autonomia da defensoria pública é o respeito, por parte do ente federativo, à obrigatoriedade de repassar as cotas mensais do orçamento destinado à instituição (duodécimos), conforme previsto no artigo 168 da Constituição da República (após a EC nº 45/04).

Ora, se apenas 42,31% das unidades federadas fizeram o repasse, é possível concluir que, sob este ângulo, a autonomia das Defensorias Públicas do país ainda tinham (e têm) muitos desafios a serem enfrentados - mesmo o texto constitucional já tendo sido alterado para conceder autonomia administrativa e financeira às Defensorias Estaduais nessa época.

Entretanto, a autonomia da Defensoria Pública como condição indispensável ao desempenho profissional dos defensores públicos extrapola a questão de recursos em si e tem gerado discussões bem mais amplas desde que a instituição foi criada.

Ao refletir a esse respeito, Alves (2005), apoiando-se na redação original do Art. 6º da Lei Complementar n. 80, enfatiza que suas prerrogativas devem ser limitadas unicamente pelos ditames da lei e da Constituição, sem nenhuma dependência às oscilações e programas político-partidários dos gestores públicos que estejam eventualmente no exercício do governo. Significa, para o autor, que não pode ser admitida, no âmbito dos Estados da federação, a vinculação da Defensoria Pública a qualquer outro órgão do Poder Executivo. E explica:

a Defensoria Pública é autônoma e o seu chefe institucional deve ter, no mínimo, o status funcional correspondente ao de Secretário de Estado, embora não tenha a natureza jurídica de órgão “auxiliar” do Poder Executivo que é própria das Secretarias de Estado. Também na esfera da União Federal, para respeito à vontade evidente da norma constitucional, a Defensoria Pública deveria ostentar no mínimo o status de Ministério, desvinculando-se da vinculação hierárquica com o Ministério da Justiça. Mesmo em face da Presidência da República deveria manter um vínculo de total independência, salvo apenas no que se refere à nomeação do Chefe Institucional, que – tal como previsto em sede de Lei Complementar – por analogia com o tratamento estabelecido pela Constituição para o Chefe Institucional do Ministério Público, deve continuar sendo escolhido pelo Presidente da República (ALVES, 2005, p. 354).

O autor ora citado, ao buscar apoio em Hely Lopes Meirelles, reforça que de acordo com o regime estabelecido na Constituição de 1988, a Defensoria Pública integra a categoria dos órgãos que os administrativistas denominam de órgãos independentes do Estado, ou seja,

os originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detém e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais, e quase judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais (ALVES, 2005, p. 354).

Mais recentemente, o então Ministro da Justiça, Tarso Genro, afirmou que a Emenda Constitucional n. 45, referida anteriormente, seria um marco fundamental para o acesso à justiça ao estabelecer a garantia de autonomia funcional e financeira às Defensorias Públicas Estaduais.

Para além do entendimento de autonomia como questão meramente financeira, reafirma-se, o dado do **III Diagnóstico da Defensoria Pública**, segundo o qual apenas três estados do país faziam o repasse de recursos em conformidade com o artigo 168 da Constituição da República (após a EC nº 45/04).

As dificuldades de universalização do acesso aos serviços prestados pela Defensoria Pública e que repercutem diretamente na concretização das políticas públicas sociais do país expressam-se, mais uma vez, por meio desse mesmo **Diagnóstico** ao comparar a execução orçamentária do Poder Judiciário, com a do Ministério Público e o da Defensoria Pública das unidades da Federação. O documento afirma que, em média, o orçamento executado pela Defensoria Pública foi de 22,01% do executado pelo Ministério Público e 7,86% do executado pelo Poder Judiciário das unidades da Federação.

Concernente às áreas de atuação da Defensoria Pública, o **Diagnóstico** de 2009 remete à obrigatoriedade constitucional da sua função de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, deduzindo que a instituição deveria atuar em todas as áreas do Direito, inclusive extrajudicialmente. Constata ainda que “praticamente todas as instituições, incluindo a Defensoria Pública da União, atuam em todas as áreas” (BRASIL, 2009, p. 129), o que notoriamente não é verdade eis que a DPU não atua em conflitos trabalhistas, por exemplo.

Entretanto, observando-se o Quadro 29 (BRASIL, 2009, p. 129), para o qual o diagnóstico remete o leitor, observa-se que não havia atuação no período, em áreas importantes como Regularização Fundiária (AL, TO, SE, ES, PE, CE); Direitos Humanos (TO, MA, ES, AM, PE); Direitos Coletivos (AM, ES, MA, PR); Registros Públicos (MA, PE); Juizados Especiais Cíveis, Juizados Especiais, Criminais; Infância e Juventude – cível; Direitos do Consumidor, Segunda Instância e Tribunais Superiores, Juizado ou Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (MA).

Relativamente a atendimentos especializados, o **III Diagnóstico da Defensoria Pública** constata que quatro Defensorias Públicas do país não prestam atendimento a entidades sem fins lucrativos (Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Piauí e Paraná) e oito não

atendem a microempresas (Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Roraima e São Paulo).

Com relação ao atendimento regular *in loco*, em unidades prisionais, apenas as Defensorias Públicas de Pernambuco e São Paulo deixam de fazê-lo. Quanto ao atendimento *in loco*, em Hospitais de Custódia e Tratamento, treze Defensorias Públicas não fazem. Relativamente ao atendimento regular *in loco*, em unidades de internação, apenas cinco não o fazem. E por fim, o atendimento regular *in loco*, em Delegacia de Polícia, não é prestado por oito Defensorias Públicas (BRASIL, 2009, p. 130), o que contraria diversas lei processuais penais.

Quanto a atendimentos em Núcleos Especializados, o **Diagnóstico** de 2009 constata que praticamente todas as Defensorias Públicas pesquisadas indicaram que o fazem, com exceção da Defensoria do Estado da Paraíba (BRASIL, 2009, p. 135), o que significa que essa DP ainda não tinha organizado, até então, seu atendimento de modo específico.

Referente à produtividade dos Defensores Públicos, o diagnóstico registra um aumento significativo (45,17%) nos dois anos anteriores à sua elaboração. Segundo, especifica, o predomínio das ações teria ocorrido na área cível, que em 2008 foi de 84% do total. O número de audiências com a participação de Defensores Públicos nos últimos três anos (procedimento judicial ou administrativo) teria aumentado em 52,57%. Os acordos extrajudiciais 65,14%, e as prisões em flagrante comunicadas à Defensoria Pública 129,96%.

O **Diagnóstico** de 2009 aponta também o aumento no número de *habeas corpus* impetrados no Supremo Tribunal Federal - STF e no Superior Tribunal de Justiça - STJ, entre 2006 e 2008. É o que se confirma do trecho abaixo:

[...] o número de *habeas corpus* impetrados endereçado ao STJ, por um Defensor Público aumentou 63,78%. Nesse período, foram mencionados 1.047 *habeas corpus* concedidos pelo STJ. Além disso, o número de *habeas corpus* impetrados endereçado ao STF, por um Defensor Público, também teve aumento de 17,31%” (BRASIL, 2009, pp. 262-263).

Quanto ao retorno dos pedidos de *habeas corpus* impetrados pela Defensoria Pública, o **Diagnóstico** em apreço indica que, durante 2008, o STJ concedeu 83 e em 2009, ano de realização da pesquisa, até 30/09/2009, o STF já havia concedido 84.

Ressalta o documento que a maioria das Defensorias Públicas (58,33%) consegue garantir a designação de Defensores Públicos para a vítima e para o réu nos processos relativos à Lei Maria da Penha. Ressalta ainda que em 61,54% das Defensorias Públicas

existe algum programa, ação ou projeto que contempla formas alternativas de resolução de conflitos.

Entretanto, o **Diagnóstico** de 2009 atesta, de maneira vaga, que o número de Defensores Públicos aumentou em 4,48%, enquanto no **Mapa da Defensoria Pública no Brasil** encontra-se o esclarecimento de que: “embora a Defensoria Pública esteja implantada em todos os demais estados, há grandes assimetrias no que diz respeito ao número de cargos. Em que pese que haja, no país, um total de 8.489 cargos de Defensor Público criados, apenas 5.054 estariam providos (59,5%)” (ANADEP/IPEA, 2013, p. 31).

Percebe-se, portanto, que apesar do aumento o número de defensores ainda era pouco no período das pesquisas e que muitas vagas já criadas ainda precisavam ser preenchidas, fato que tem implicação direta com o problema de acesso à justiça e à impossibilidade de concretização das políticas públicas por meio da judicialização ou juridicização.

O documento ora referido destaca a grande relevância dessa informação, ao considerar que ela “indicaria que – quando necessária – a ampliação da cobertura territorial pelas Defensorias no Brasil depende, em geral, menos de leis que criem cargos e mais de medidas administrativas voltadas ao recrutamento e à seleção de quadros” (ANADEP/IPEA, 2013, p. 31).

Destacam-se ainda, no **Diagnóstico** de 2009 (p. 182), as formas de relações entre usuários dos serviços prestados e Defensoria Pública. Os dados expressos a este respeito atestam que todas as defensorias do país manteriam algum meio de contato com o usuário, permitindo-lhe manifestar-se ou esclarecer dúvidas sobre a atuação da instituição ou a de um de seus integrantes. Para tanto, o meio mais utilizado seria o telefone (79,17% utilizariam o telefone próprio e 16% o serviço 0800), seguido por correio eletrônico e Website, seguido de caixa de sugestões e outros não especificados.

Finalmente, outro ponto importante resgatado do **III Diagnóstico da Defensoria Pública**, diz respeito à avaliação acerca dos serviços prestados. Afirma o documento que entre as defensorias participantes da pesquisa realizada com fins de elaboração desse Diagnóstico, apenas 7 (29,17%) possuem algum sistema de aferição de grau de satisfação pelo usuário.

Este dado sinaliza, não simplesmente no sentido das relações entre usuários e profissionais, mas também um desinteresse de unidades da instituição em acompanhar a efetividade dos serviços e a própria legitimidade perante a população usuária, visto que as pesquisas de avaliação, sob o ponto de vista administrativo, podem propiciar elementos

significativos para redirecionamentos de serviços, podendo se reverter em instrumento eficaz de fortalecimento da Defensoria Pública e das suas funções de promotora da democratização do acesso à justiça.

Por fim, considera-se relevante destacar que, ainda segundo o **Diagnóstico** de 2009, 69,23% das Defensorias Públicas das unidades da Federação possuem experiência no manejo de Ações Coletivas (Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, entre outros). (Brasil, 2009, p. 133), situação que passa a ser evidenciada no próximo tópico.

5.4 CONTRIBUIÇÕES DA DEFENSORIA PÚBLICA NA POTENCIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

O principal suporte empírico para a compreensão das contribuições sugeridas no subtítulo acima foi o **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**, realizado pela ANADEP no período compreendido entre 2012 e 2013, publicado em 2013. A relevância desse documento extrapola sua finalidade inicial que era responder a questionamentos sobre a legitimidade da Defensoria Pública para ações coletivas perante o Poder Judiciário, num cenário em que o Ministério Público almejava ter para si legitimidade exclusiva para a propositura dessas ações.

O documento terminou por se revestir de grande importância ao propiciar também o entendimento da relevância dessa instituição, enquanto potencializadora de políticas públicas, especialmente as de natureza social, as quais embora garantidas constitucionalmente, nem sempre são implementadas satisfatoriamente e, não raramente, são negadas em parte ou no seu todo.

Da leitura da introdução do relatório, percebe-se que a sua elaboração teve como base amplo levantamento empírico que abrange 50 (cinquenta) atuações coletivas da Defensoria Pública em prol de pessoas carentes, nos mais diversos pontos do território brasileiro. Versa sobre situações materiais das mais variadas, notadamente no campo dos direitos difusos (a maioria dos casos) que poderiam e/ou deveriam estar assegurados via políticas públicas, de modo que no documento é possível identificar os responsáveis pela sua elaboração.

Segundo consta no documento, a atuação coletiva da DP não se restringe à área judicial, apresentando e discutindo também várias atuações coletivas extrajudiciais. Destaca

ainda que a Defensoria Pública está legitimada, igualmente, para a formulação de termos de ajustamento de conduta.

Aspecto importante a ser destacado é a ressalva constante no documento, segundo a qual, o levantamento empírico que forneceu as bases para a elaboração do Relatório não é neutro, pois teria uma finalidade. A este respeito, lê-se na introdução:

Tivemos, sim, a preocupação de registrar atuações positivas da Defensoria, principalmente no setor dos direitos difusos. Sem embargo, a quantidade dos casos – 50 não são 5... – e o número imenso de beneficiados, País afora, não podem de forma alguma ser menosprezados. (ANADEP, 2013)

Logo a seguir, encontra-se um embasamento sobre a significância da amostragem colhida, embora não aprofunde claramente os critérios de constituição da amostra. Mesmo diante dessa provável lacuna, os dados apresentados são, sem dúvida, muito importantes para atingir-se os propósitos da presente dissertação, tal como retomados por várias vezes, ao longo da sua elaboração.

Depois de relatar os cinquenta casos e esclarecer como a Defensoria Pública atuou em cada um deles, o documento enfatiza que a hipótese de limitação na legitimidade das atuações coletivas, consistiria em retrocesso, sob o ponto de vista da democratização do acesso à justiça, e explica:

De fato, a lista dos beneficiários impressiona. Entre muitos outros, estão entre os beneficiários diretos: usuários de creches públicas; pessoas com deficiência; adolescentes internados; pessoas presas em condições desumanas; detentos sem alimentação ou sem atendimento médico; familiares de presidiários; mulheres submetidas a revistas invasivas em estabelecimentos prisionais; comerciantes de rua; moradores de comunidades carentes; vítimas de tragédia climática; pequenos agricultores prejudicados por danos ambientais; moradores de rua; consumidores de baixa renda; idosos contratantes de planos de saúde; usuários de rodoviárias; estudantes da rede pública que se utilizam do transporte coletivo gratuito; pessoas gravemente enfermas; pacientes “eletrodependentes”; mulheres que padecem de câncer de mama; crianças doentes; vítimas do amianto; portadores de hanseníase; catadores de material reciclável; trabalhadores desempregados; mulheres grávidas prestando concurso público para carreiras penitenciárias; “soldados da borracha”. (ANADEP – I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública, p. 78, 2013).

Diante dessa variedade de casos, realizou-se uma classificação das políticas públicas de corte social garantidas constitucionalmente no país, assim como aquelas que no período pesquisado eram sustentadas com base em decretos ou estatutos, como também dispensou-se a devida atenção às formas de atuação da Defensoria Pública de acordo com os distintos casos.

Este trabalho de classificação propiciou uma sistematização dos casos atendidos pela Defensoria Pública, na medida em que foi possível percebê-los através da perspectiva das

políticas públicas. Desse modo, chegou-se aos dados quantitativos e à classificação das atuações e respectivas defensorias públicas do país, relacionando tais atuações às distintas políticas públicas sociais, de modo que se identificou o seguinte.

Importante esclarecer que, a rigor não existe uma classificação capaz de estabelecer uma compartimentalização entre as várias áreas de políticas públicas, mesmo quando se destaca as sociais. Ademais, uma mesma atuação da Defensoria Pública pode ter repercussões positivas em diversas políticas.

Essa possibilidade foi buscada ao entender-se que, sob o ponto de vista da Administração Pública, o Estado delimita áreas de atuação que correspondem às distintas políticas públicas, embora atualmente o próprio Estado trabalhe com a concepção de intersetorialidade entre elas.

No documento em análise, a maior quantidade de atuações da Defensoria Pública, em número de vinte (20), relaciona-se à **Política de Saúde**. Essas atuações realizaram-se especialmente por meio de ações civis públicas, termos de ajustamento diversos e termos de compromisso. A maior incidência de atuações, em termos absolutos, em ordem decrescente situam-se nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. A seguir, os estados da Bahia, Tocantins, Ceará, Maranhão e Amazonas.

A respeito da **Política Nacional de Saúde**, há particularidades referentes à concepção ampliada de saúde que precisam ser explicitadas para uma melhor compreensão da classificação. Esta concepção foi forjada por muitos segmentos da sociedade civil, sob a liderança do movimento sanitário e institucionalizada pela Constituição de 1988, na qual se encontra no Art. 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, **garantido mediante políticas sociais e econômicas** que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua **promoção, proteção e recuperação**”.

Em consequência, a referida política deve ser executada com base na Lei n. 8.080/1990, regulamentada pelo Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências, dispõe no Art. 2º, § 1º

o dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

No mesmo sentido dispõe o Art. 3º, com Redação dada pela Lei n. 12.864, de 2013, segundo o qual:

os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais..

Esta concepção ampliada de saúde traz consigo o entendimento dos determinantes sociais do processo saúde-doença e respectivas demandas da população, cujas respostas no âmbito da referida política consistem em formas de organização de serviços, programas, projetos ou ações emergenciais, havendo situações também de omissões do Estado que são sentidas pela população, como exemplificado no Relatório em discussão.

Assim sendo, classificou-se como atuações em saúde e respectivos estados da federação as seguintes:

a) Um bloco de ações relacionadas à proteção e à promoção tais como: Ação civil pública para garantir alimentação aos detentos que estiverem aguardando audiência no Fórum de Suzano (SP); Ação civil pública em prol da saúde e da segurança de moradores de uma comunidade carente em São Paulo (SP); Ação civil pública ambiental em face de indústria química poluente; Termo de compromisso relativo a reclamações decorrentes do fornecimento de leite com alteração de sabor (RJ); Termo de ajustamento garantindo indenização para vítimas de acidente com embarcação coletiva na Baía de Guanabara (RJ); Ação civil pública favorecendo consumidores de baixa renda, mercedores da “tarifa social” no fornecimento de água e esgoto (RJ); Ação civil pública combatendo práticas da concessionária estadual do serviço de águas e esgoto (RJ); Ação civil pública em prol de vítimas de tragédia climática (RJ); Termo de ajustamento de conduta impedindo a realização de evento nocivo para o público adolescente em Bagé (RS); Termos de ajustamento favorecendo idosos contratantes de planos de saúde da Unimed (RS); Atuação visando à erradicação do escalpelamento na região amazônica (Defensoria Pública da União);

b) Noutro bloco estão as atuações relacionadas à recuperação da saúde, conforme a seguir: Ação civil pública para obrigar o poder público, em Campos dos Goytacazes, a providenciar vagas em UTI (RJ); Termo de ajustamento de conduta relativo a tratamento de oxigenoterapia hiperbárica para pessoas que sofrem de enfermidade de difícil cicatrização em Vitória da Conquista (BA); Termo de ajustamento assegurando atendimento médico a presos do Município de Caarapó (MS); Ação civil pública, em litisconsórcio com o Ministério Público, para garantir leitos de UTI na rede pública (TO); Termo de ajustamento “Energia que dá vida”, em prol de pacientes “eletrodependentes” (CE); Ação civil pública para garantir

o fornecimento de leite medicamentoso para crianças carentes portadoras de fenilcetonúria (RJ – Defensoria Pública da União); Ação civil pública em prol das vítimas da exposição ao amianto (RJ – Defensoria Pública da União); Ação civil pública visando à concessão de medicamento imprescindível no combate a certa espécie de câncer de mama, com a formação de litisconsórcio ativo superveniente em virtude do ingresso do Ministério Público Federal durante a lide (SC – Defensoria Pública da União); Assistência coletiva a atingidos pela hanseníase (MA – Defensoria Pública da União). (ANADEP, 2013)

Outra política pública de natureza social que também foi objeto de atenção da Defensoria Pública e contou com a sua colaboração foi a de *Educação*. Considerando-se a amplitude da concepção de educação e a da respectiva política, bem como a impossibilidade de discuti-las exaustivamente neste trabalho, também buscou-se respaldo na Constituição do país que em seu Artigo 205, o qual, além de defini-la como direito de todos e dever do Estado e da família, afirma que será ela “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno exercício da cidadania”. Ver lei de regulamentação

Registrou-se quatro (4) atuações nesse campo, especialmente concernentes à educação infantil, cuja importância vem, aos poucos, sendo discutida em várias instâncias da sociedade brasileira. São elas: Termo de ajustamento de conduta entre Defensoria Pública e Município de Ribeirão Preto para a abertura de creches durante as férias – confirmado judicialmente após impugnação do Ministério Público (SP); Ação civil pública pleiteando o funcionamento permanente das creches na cidade de São Paulo (SP); Ação civil pública para garantir transporte coletivo gratuito a estudantes da rede pública em Petrópolis (RJ); Ação civil pública insurgindo-se contra resolução estadual que estabeleceu critério irrazoável para o ingresso no ensino fundamental (ES).

Relativamente à **Política Nacional de Integração das Pessoas com Deficiência**, a qual, segundo documento da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência estaria sendo progressivamente incorporada à agenda política (BRASIL, 2012), identificou-se também quatro (04) atuações da defensoria pública. São elas: Termo de ajustamento de conduta visando facilitar a gratuidade, no transporte público, para pessoas com deficiências físicas e mentais (SP); Termo de ajustamento de conduta visando facilitar a gratuidade, no transporte público, para pessoas com deficiências físicas e mentais (SP); Ação civil pública visando à acessibilidade de pessoas com deficiência a Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (ES); Ação civil pública da Defensoria, em litisconsórcio com o Ministério Público, OAB e várias entidades civis, a favor das pessoas com deficiência física em Itabuna (BA)

Relativamente à **Política Pública para Crianças e Adolescentes**, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), constatou-se três (03) atuações da defensoria pública, tais sejam: Ação civil pública para proibir a raspagem forçada de cabelos de adolescentes internados em Ribeirão Preto (SP); *Habeas corpus* coletivo contra “toque de recolher” de crianças e adolescentes em Cajuru (SP); Ação civil pública visando coibir recolhimento de adolescentes em unidade prisional para adultos, em São Lourenço (MG).

Concernente à **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua** (BRASIL, 2008) encontrou-se, segundo o relatório em apreciação, apenas uma (01) atuação da Defensoria Pública, a qual consistiu em *habeas corpus* coletivo contra detenções de moradores de rua por vadiagem no município e Franca (SP).

Quanto à **Política de Emprego, Trabalho e Renda**, constatou-se que a Defensoria Pública realizou as seguintes atuações: Ações civis públicas contra a revogação em massa dos termos de permissão de uso concernentes a mais de 4 mil comerciantes de rua regularizados em São Paulo (SP); Ação civil pública ambiental com foco em centenas de pequenos agricultores do interior paulista prejudicados pela expansão desregrada do cultivo de eucalipto (SP); Ação civil pública a favor de catadores de materiais recicláveis em Campo Grande (MS).

Relacionada à **Política Nacional para as Mulheres**, encontrou-se uma (01) atuação da Defensoria Pública, tratando-se de Ação Civil Pública que objetivou melhorar o tratamento dado às mulheres grávidas em concursos para carreiras penitenciárias (BA – Defensoria Pública da União).

Finalmente, em relação à **Política de Segurança Pública**, identificou-se quatro (04) atuações, conforme a seguir: Ação Civil pública atacando a superlotação de cadeia em Belo Horizonte (MG); Termo de ajustamento para garantir transporte público adequado para o presídio de Várzea Grande (MT); Ação civil pública contra a “pena de fome” em Pirambu (SE); Ação civil pública coibindo atividade indevida do Exército em comunidade carente, com saldo de três mortes (RJ – Defensoria Pública da União)

Outras três (03) atuações coletivas foram encontradas no Relatório em apreciação, mas não se considerou adequado defini-las como relacionadas às políticas públicas.

Entende-se que aqui não caberia a descrição de cada atuação coletiva e respectivos resultados. Entretanto, importante esclarecer que, conforme realçado no Relatório em análise ao comentar a respeito da constituição da amostra da pesquisa que lhe deu suporte, todas essas atuações tiveram resultados favoráveis aos demandantes.

Certamente, suas repercussões sociais são incalculáveis para a sociedade em geral e não apenas os segmentos populares que precisam dos serviços da Defensoria Pública e dependem de políticas públicas sociais para o suprimento de suas necessidades mais elementares. As repercussões são literalmente inquantificáveis, visto que seus efeitos se irradiam para todos os ditos “hipossuficientes”, tanto geograficamente como sob o ponto de vista temporal, pois as decisões beneficiam não apenas aquele grupo, naquele lugar ou espaço nem somente naquela hora ou aquele segmento social específico. Amplia-se, portanto, o acesso à justiça e ao mesmo tempo potencializam-se políticas públicas de cunho social.

6 CONCLUSÃO

A sindicabilidade das políticas públicas por meio da atuação da Defensoria Pública por meio de demandas judiciais foi possível graças a uma compreensão ampliada de acesso à justiça, a uma mudança de paradigma havido nas decisões do STF nos idos de 2000, o que modifica profundamente os modos de exercício de poder. A Defensoria Pública passa a ser um dos atores que participa do ciclo das políticas públicas, podendo exigir o cumprimento dessas políticas diante de uma omissão estatal ou diante de uma ação ineficiente perante o Poder Judiciário.

A mudança do Estado Liberal para o Social implicou em mudanças nas funções administrativas do Estado, pois naquele modelo a Administração era vista apenas como agressiva dos direitos dos particulares, enquanto que no segundo modelo ela será compreendida como prestadora ou constitutiva de direitos, sendo esta a sua mais nova característica.

A pesquisa realizada autoriza afirmar que a Defensoria Pública no Brasil foi instituída no mesmo contexto de redemocratização e de instauração do estado Democrático de Direito. Nascida sob o signo da polêmica, conforme se descreveu sobre o difícil debate entre parlamentares favoráveis ou contrários ao seu nascimento na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, ou no Congresso Nacional visando a aprovação da sua lei instituidora, ou ainda no próprio campo jurídico, a Instituição que está prestes a completar trinta anos de existência expressa a disposição e a dedicação de profissionais da área do Direito que, diuturnamente, se esforçam e lutam pela sua consolidação como garantidora do acesso universal à justiça.

Tão logo essa lei foi promulgada, cinco anos depois da promulgação da Constituição que a criou, a dinâmica de funcionamento dessa importante Instituição do país tem sofrido os revezes de um Estado que mesmo sendo definido como democrático e de direito se modifica, segundo lógicas reformistas nem sempre compatíveis com as necessidades de funcionamento adequado de instituições voltadas ao “social”.

A última reforma empreendida pelo Estado significou um “curto circuito” nos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, tendo se tornado consenso que adquiriu uma característica “híbrida”, de modo que as instituições responsáveis por questões econômicas e políticas tornaram-se muito bem estruturadas enquanto aquelas que se responsabilizam por intervenções de natureza social são precárias.

Embora pertencente ao sistema de justiça, que em parte foi muito bem suprido de recursos, a Defensoria Pública justamente por ter como objeto a provisão de justiça aos pobres tem um orçamento limitado e até bem pouco tempo era subordinada ao Executivo. Como parte dessa estrutura praticamente inadequada ao cumprimento dos objetivos a que se propõe a Instituição, ressalta-se o deficitário número de Defensores Públicos, que ainda permanece muito aquém da possibilidade de universalização da cobertura assistencial.

Muitas vezes, embora haja municípios que implantaram sua Defensoria, nem sempre prestam serviços em todas as áreas, como é o caso de alguns que não possuem atendimento a questões, por exemplo, relacionadas aos direitos humanos, questões ligadas ao uso e posse da terra. A pouca atenção se reflete também na quantidade de comarcas atendidas pela Defensoria, mesmo desobedecendo a Constituição.

Entretanto, essas condições reveladoras de tantas precariedades parece motivadoras de mobilizações de servidores que, através de suas instâncias representativas, lutam para melhorar as condições de ampliação do atendimento. Aliás, tendo que se deparar também com discordâncias de outras instâncias do mundo jurídico com o intuito de sustentar prerrogativas profissionais que, na verdade, já foram garantidas constitucionalmente, como por exemplo, as atuações coletivas, segundo um dos Relatórios utilizados na pesquisa documental que deu suporte a esta dissertação.

Considera-se ter alcançado o objetivo geral da pesquisa, pois identificou-se obstáculos, mas também muitas possibilidades de atuação coletiva da Defensoria Pública, que alargam a democratização do acesso à justiça, além de ser também potencializadora das políticas públicas sociais. O caminho trilhado não foi em linha reta, pois tivemos que compreender criação da Defensoria Pública no complexo processo de instauração do Estado Democrático de Direito no Brasil, bem como a reforma que ao final da década de 1990, ampliou os desafios que a Defensoria tem enfrentado desde sua criação, prestes a completar 30 anos. Ampliou-se também o horizonte de conhecimento teórico sobre Estado, políticas públicas e acesso à justiça, sem os quais não seria possível atingir o objetivo proposto.

Afirma-se, categoricamente, que a DP poderá vir a ser um dos mais importantes instrumentos de fortalecimento das políticas públicas sociais em quaisquer que seja a etapa dentre as que compõem seu ciclo de funcionamento e em consequência, a ampliação do acesso à justiça. Um dos dados mais alentadores a este respeito é que aproximadamente 70 % das Defensorias Públicas das unidades da Federação possuem experiências no manejo de Ações Coletivas (ação civil pública, mandado de segurança coletivo etc.).

REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil. **Revista Gestão e Controle**. Porto Velho. v.1, n.1, p.12-15, jan/jun.2013.

ALVES, Cleber Francisco. **A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça**. 2005. 123f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2005.

ANDERSON, Benedict. **Imagined communities**. Londres: Verso, 1983.

ANNONI, Danielle. O movimento em prol do Acesso a Justiça no Brasil e a construção de uma democracia pluralista. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: ANAPED, 2013. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br>>. Acesso em: 15 ago.2013.

_____. **I Relatório Nacional de Atuações Coletivas da Defensoria Pública**: um estudo empírico sob a ótica dos “consumidores” do sistema de justiça. Brasília: ANADep, 2013. Disponível em: <<http://www.anadep.org.br>> . Acesso em: 14 ago.2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Atlas do Acesso à Justiça**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. **I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

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

_____. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília. **Diário Oficial da União**. 6 fev.1950. Seção 1. p.2.

_____. 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. **Diário Oficial da União**. 13 jan. 1994. Seção 1.p.4.

_____. Lei Complementar no 132/09. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 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. **Diário Oficial da União**. 3 nov.2009. Seção 1. p.5.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução 125, de 29 de Novembro de 2010. Dispõe sobre a instituição da Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses. Brasília. **Diário Oficial da União**. 30 nov.2010. Seção 1. p.1.

_____. Presidência da República. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Avanço das políticas públicas para as pessoas com deficiência: uma análise a partir das conferências**. Brasília:[s.n], 2012.

_____. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília: [s.n], 2008.

_____. IPEA. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília:[s.n],2006.

_____. **Política Nacional para as Mulheres**. Brasília: [s.n],2006.

_____. Política Nacional da Saúde – Lei n.º 8.080/1990 – dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União**. 3 set.1990. Seção 1. p.4.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União**. 29 jun.2011. Seção 1. p.3.

BRITTO, Adriana Silva de. **A Defensoria Pública e a tutela coletiva: o encontro das ondas renovatórias potencializando o acesso à justiça**. 2006.150f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: [s.n], 1988.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas:[s.n],1986.

CEARÁ. Lei Complementar nº 06, de 28 de abril de 1997. Cria a Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, define sua competência e dá outras providências. Fortaleza. **Diário Oficial do Estado**. 29 abr.1997. Seção 1. p.5.

_____. Emenda Constitucional n. 80/2014. Confere autonomia plena à Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará. Fortaleza. **Diário Oficial do Estado**. 13. jul.2014. Seção 1. p.2.

_____. **Manual Organizacional da Defensoria Pública Geral do Ceará.** Fortaleza: DPGE, 2004.

COSTA, Ana Carolina Farias Almeida da; CAVALCANTI, Deubia Gabriela Oliveira. A construção do acesso à justiça através da mediação: da constituinte à Resolução 125/2010 do CNJ. In: CONPEDI (Org.). **Acesso à justiça.** Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ffb72475a81de0e9>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Dualidade de Poderes:** Estado, revolução e democracia na teoria marxista. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados.** Rio de Janeiro. v.41 n.1, p.12-15, out. 1998.

DALLARI, Dalmo Abreu de. **Elementos de teoria geral do Estado.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Marcus Faria, FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas:** um quadro de referência teórica. São Paulo: IDESP, 1986.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Legitimidade da Defensoria Pública para ação civil pública.** São Paulo:[s.n],2008.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel:** as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 8. ed. Porto Alegre: L&PM, 1987.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Ética e Democracia na Administração da Justiça. **Revista da EMERJ.** Rio de Janeiro. v.4, n.14, p.12, set. 2001.

LAURIS, Élide. Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais.** v. 87,n.13, p.121-142, dez. 2009.

LEMIEUX, Vincent. **Les politiques publiques et les alliances d'acteurs.** Saint-Foy: Les Presses de l'Université Laval, 1994.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013.

MARTINS, Luciano. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence (Orgs.). **Transições do Regime Autoritário:** América Latina. São Paulo: Vértice, 1988.

MARX Karl. Contribuição à Crítica da Economia Política. In: Marx – Col. **Os Pensadores.** São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, Karl. **Posfácio à 2ª Edição de O Capital**. São Paulo: Ática, 1984.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Cortez, 1984.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, Guilhon (Orgs.). **Dilemas da Consolidação da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOTTA, Marly Silva da. Dentro da névoa autoritária acendemos a fogueira... – a OAB na redemocratização brasileira (1974-80). **Revista Culturas Jurídicas**. Rio de Janeiro. v.3, n.1, p.1-29, jan./jun.2008. Disponível em:<<http://www.culturasjuridicas.com.br>>. Acesso em: set. 2013.

NEVES, Ozias Paese. **Transformações na sociedade e no campo do Direito durante a ditadura militar**: o papel da OAB. Fortaleza: ANPUH, 2009.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações civis públicas: primeiras impressões e questões controvertidas. In: SOUSA, José Augusto Garcia de (coordenador). **A Defensoria Pública e os processos coletivos**: comemorando a Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

POMER, Leon. **O surgimento das nações – O poder político**: a natureza histórica do Estado; os Estados nacionais. São Paulo: Atual, 1986.

POULANTZAS, Nicos. As Transformações Actuais do Estado: a crise política e a crise do Estado. In: **A Crise do Estado**. Lisboa: Moraes, 1978.

_____. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

REIS, José Roberto Franco. **O coração do Brasil bate nas ruas**: a luta pela redemocratização no Brasil. Na corda bamba de sombrinha; a saúde no fio da história. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2010.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Poderá o direito ser emancipatório?, **Revista Crítica de Ciências Sociais**. São Paulo. v.65, n.3, p.76, out. 2003.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SALES, Lilia Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SALLUM JÚNIOR, Basílio. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: **o Estado da Transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, 1988.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Ademir Alves. **Política Social e cooperativas habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, José Afonso . **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A nova Lei 11.448/07, os escopos extrajurídicos do processo e a velha legitimidade da Defensoria Pública para ações coletivas. In: _____ (coordenador). **A Defensoria Pública e os processos coletivos: comemorando a Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. A legitimidade da Defensoria Pública para a tutela dos interesses difusos: uma abordagem positiva. Rio de Janeiro:[s.n], 2009.

_____. A legitimidade da Defensoria Pública à luz do princípio da generosidade. In: GOZZOLI, Maria Clara; CIANCI, Mirna; CALMON, Petrônio; QUARTIERI, Rita (coordenadores). **Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre. v.8, n.16 , p. 20-45, jul./dez. 2006.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

VIANA, Ana Luíza D'ávila. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.30, n. 2, p.5-43, mar./abr., 1996.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEFFORT, Francisco C. **Por que Democracia**, 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.