

RESUMO

Atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal em Conflitos Coletivos

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

Palavras-chave: judicialização da política, defensoria pública, amazônia legal, acesso à justiça, ações coletivas.

ABSTRACT

Union Public Defender's activities at the Legal Amazon in Collective Conflicts

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

Keywords: judicial review and policies; public attorney office, legal amazon, access to justice, class actions.

Atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal em Conflitos Coletivos

Stanley Botti Fernandes¹

Maria da Graça Campagnolo²

INTRODUÇÃO

As instituições do sistema de justiça desempenham, atualmente, em muitos países, papéis importantes no cenário político. A algumas destas instituições é confiada a última palavra em tema de interpretação constitucional, podendo reverter decisões tomadas nas arenas de deliberação política ou até mesmo determinar a implementação de políticas públicas. Os atores do sistema legal passaram a ser inseridos no cálculo político e sua atuação tem criado “novos vencedores e novos perdedores” (WILSON, 2005).

Nesse sentido, o processo de redemocratização e de atribuição do papel de fiador do pacto democrático aos sistemas de justiça na América Latina despertou a atenção de agências internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento para o desempenho das instituições do sistema de justiça. Tais agências pressionaram os países latino-americanos no sentido de realizarem a reforma

1 Advogado, cientista político e jornalista, é graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (2008) e em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal do Pará (2010). Possui Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (2011) e Mestrado em Direito pela Universidade da Amazônia (2012).

2 Possui graduação em Direito pela Universidade Cândido Mendes (1983), Mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1988) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (2006). Atualmente é membro - Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará, docente da Universidade Federal do Pará lotada no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, credenciada junto ao PPGCP-UFPA-Mestrado em Ciência Política.

dos seus sistemas judiciários a fim de tornar a aplicação das leis mais “célere” e mais “eficiente”. Nesta linha, o sistema de justiça brasileiro passou, na última década, por importantes reformas não só em sua estrutura, mas também em seus procedimentos.

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

O presente artigo tem por objetivo discutir a relação entre o acesso à justiça e a judicialização da política. Nesse sentido, apresentaremos a atuação da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal em conflitos coletivos, demonstrando o objeto das ações civis públicas ajuizadas, os critérios de seleção de casos que podem ser objeto de intervenção da instituição, como se dá a sua atuação extrajudicial e como o judiciário de primeira instância tem se posicionado diante da atuação da Defensoria Pública da União em processos de natureza transindividual.

A hipótese de pesquisa é a de que a ampliação do acesso à justiça e a consolidação de “estruturas de apoio” exercem influência decisiva sobre a judicialização da política, compreendida esta como a atuação do sistema de justiça na determinação de políticas públicas (HIRSCHL, 2008).

O trabalho adota a linha metodológica neo-institucionalista, que vislumbra as instituições como atores políticos. De acordo com o neo-institucionalismo, o desenho institucional, os recursos de poder e os interesses perseguidos pelas instituições políticas interferem nas relações de poder e no funcionamento do sistema político (MARCH & OLSEN, 2008). Assim, as instituições do sistema de justiça poderiam atuar tanto como atores com poder de veto (TSEBELIS, 2009), como também como atores instituintes, isto é, implementadores de uma nova agenda de direitos (SANTOS, 2007).

Relativamente à pesquisa de campo realizada, o período de análise compreendeu as ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública da União na Amazônia legal durante os anos de 2004 e 2010, ou seja, três anos antes e três anos depois da edição da Lei nº. 11.448, de 15 de janeiro de 2007, que conferiu legitimidade ativa à Defensoria Pública para a propositura daquelas ações. A escolha da Amazônia Legal se deu em razão baixa presença do Poder Público e seus serviços na região (LOUREIRO, 1992), o que ofereceria, em tese, campo fértil para atuação do sistema de justiça.

1. ACESSO À JUSTIÇA E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

As recentes conquistas de direitos nas cortes e tribunais apontam para novas reflexões sobre a cidadania democrática. À medida que a noção do que constitui o padrão mínimo

para a realização básica da dignidade humana alcança patamares mais elevados, buscam-se, também, novos mecanismos de formulação de demandas na tentativa de melhor proteger e promover formas inclusivas de cidadania. Neste sentido, países de diferentes continentes têm testemunhado mudanças significativas na política econômica, reformas no sistema político, atendimento de demandas de determinados grupos marginalizados, responsabilização de autoridades políticas, entre outros, por meio da atuação do sistema de justiça, que deixou de ser visto predominantemente como instância protetora do statusquo e passou a ser percebido como um novo mecanismo de acesso à cidadania.

Entretanto, a ideia do sistema de justiça como instituição que contribui para o acesso à cidadania é inoperante em contextos nos quais o acesso ao próprio sistema de justiça é restrito e não-inclusivo. Por isso, o acesso à cidadania pelas cortes e tribunais e demais atores do sistema legal não pode ser analisado sem a perspectiva sobre os mecanismos que proporcionam inclusão no sistema de justiça.

O acesso à justiça visa a alcançar duas finalidades básicas, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988). Ele deve ser igualmente acessível a todos bem como produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Em síntese, a ideia central é a de que o acesso ao sistema de justiça não deve ser meramente formal ou simbólico, mas efetivo, isto é, deve ser assegurada a todo e qualquer cidadão a possibilidade real e concreta de não ser prejudicado na defesa de seus direitos e interesses legítimos em razão de sua condição social ou financeira.

Nesse sentido, para dar conta dos problemas identificados com relação ao acesso à justiça, foram implementadas determinadas ações e reformas em diferentes democracias ocidentais, sistematizadas em fases chamadas de “ondas”. A “primeira onda” do acesso à justiça se voltou para a assistência judiciária às pessoas pobres. As reformas implementadas neste sentido seguiram basicamente três modelos. O primeiro modelo, chamado de *Judicare*, assegurava às pessoas consideradas carentes o direito de escolher um advogado particular para prestar serviços jurídicos, que seriam pagos pelo Estado. Já o Sistema de Defesa Oficial ou *Salaried Staff Model*, preconizava que os advogados trabalhassem em regime de dedicação exclusiva e sua remuneração seria provinda direta ou indiretamente do poder público. O terceiro modelo, também chamado de sistemas mistos ou híbridos, permite que o indivíduo opte entre os serviços prestados por um advogado particular, de sua confiança, ou um defensor público especializado para atender seus interesses.

A segunda “onda” de reformas no campo do acesso à justiça versou sobre a representação dos interesses metaindividuais. Essas reformas provocaram mudanças radicais na forma de compreender o processo judicial, até então elaborado para a resolução de conflitos inter-subjetivos.

A terceira “onda” de reformas para ampliar o acesso à justiça teve, segundo Cappelletti e Garth, abordagens mais abrangentes, no sentido de se voltar para o “conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (1988, p. 61). Essas reformas abrangeram principalmente mudanças nos procedimentos, alteração na estrutura e criação de novos tribunais, utilização de mecanismos informais de solução de controvérsias, resolução extrajudicial de interesses em conflito, entre outros.

No Brasil, foram implementadas reformas para efetivação do acesso à justiça no sentido das três “ondas” descritas acima. No que diz respeito à primeira “onda” de acesso à justiça, o Brasil atualmente dispõe de mecanismos que asseguram às pessoas necessitadas assistência jurídica, consistente na assistência judiciária – isenção de custas, emolumentos, honorários advocatícios etc – e assistência jurídica strictosensu – consistente na orientação jurídica e postulação judicial ou extrajudicial de direitos, tendo adotado o Sistema de Defesa Oficial ou Salaried Staff Model por meio dos serviços prestados pela Defensoria Pública.

O Brasil também experimentou reformas no sentido da segunda “onda” de acesso à justiça, a saber, a criação de ações coletivas para defesa de interesses de grupos sociais determinados ou coletividades difusas, tais como a Ação Civil Pública, o Mandado de Segurança Coletivo, a Ação Popular, dentre outras, que integram o chamado sistema de litigância de interesse público (CASAGRANDE, 2008).

Por último, no que respeita à terceira “onda” de acesso à justiça no Brasil, devem ser mencionadas medidas implementadas no sentido de tornar o processo judicial mais informal, mais vantajoso para o ajuizamento de pequenas causas, bem assim o estímulo à resolução consensual e extrajudicial dos conflitos e, ainda, medidas para dar celeridade aos processos. Entre as medidas implementadas neste sentido, podem ser mencionadas a criação dos juizados especiais e a promoção da conciliação.

A conexão entre a ampliação do acesso à justiça e a judicialização da política é tema que foi estudado, entre outros cientistas políticos, por Charles Epp (1998). O argumento central de Epp é que com a democratização ou ampliação do acesso à justiça em alguns países, mais pessoas de diferentes classes e segmentos da sociedade passaram a propor suas demandas perante os tribunais e órgãos administrativos do Estado. Assim, diferentes tipos de demandas passaram a ser julgadas perante esses tribunais ou agências administrativas. Diferentemente das pesquisas convencionais sobre a judicialização da política, a análise de Epp se voltou principalmente para os recursos materiais e o papel-chave desempenhado por eles na defesa da nova agenda de direitos.

Com efeito, Epp observou que até os anos 60, nos Estados Unidos, as questões envolvendo direitos constitucionais só eram levadas aos tribunais por poderosos homens de negócios, com recursos suficientes para suportar a delonga da conclusão dos processos, pagar bons advogados e enfrentar as incertezas e riscos inerentes a todo processo judicial. Contudo, a partir daquela década, observou-se um verdadeiro processo de criação ou expansão de uma série de novos direitos constitucionais pelos tribunais, chamada por Epp de rightsrevolution (poderíamos traduzi-la como “revolução de direitos”).

Em seus estudos, Epp chegou à conclusão de que essa nova agenda de direitos só se tornou possível graças ao desenvolvimento do que chama de supportstructure for legal mobilization (por nós traduzida aqui como “estrutura de apoio para mobilização jurídica”), que consistiu basicamente em organizações de defesa de direitos civis e advogados, além de financiamento privado ou oriundo do tesouro público para o ajuizamento dessas demandas.

Essa agenda de direitos havia permanecido reprimida, em grande parte, pela falta de disponibilidade de recursos materiais para a mobilização. Portanto, para Epp, sem uma estrutura de apoio, mesmo as mais claras garantias constitucionais poderiam restar comprometidas, ao passo que uma estrutura de apoio vibrante poderia expandir o mais ineficaz dos direitos

previstos (EPP, 1998, p. 205), pois estas estruturas de apoio tornam concreta a possibilidade dos casos chegarem aos tribunais e encorajam os juízes a aplicar as normas de acordo com a interpretação proposta pelos autores das ações.

2. AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS NO BRASIL

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

Dentre as ações empregadas para promover a judicialização de conflitos coletivos no Brasil, a Ação Civil Pública tem sido apontada por estudiosos do fenômeno como a mais importante³. Embora a intenção original com a criação da Lei nº. 7.347/85 fosse a mobilização da sociedade civil para a defesa dos interesses metaindividuais (WATANABE, 2002), tem-se observado que o Ministério Público tem capitaneado o ajuizamento das ações civis públicas, o que pode ser explicado tanto por fatores intrínsecos à legislação instituidora desta ação coletiva, como também por fatores extrínsecos a ela (CASAGRANDE, 2008, p. 88).

Entre os fatores extrínsecos à legislação, deve-se mencionar o nível de organização interna do Ministério Público da União e dos Estados. Com efeito, o Ministério Público possui coordenadorias específicas para atuação processual em conflitos coletivos. Assim, Casagrande afirma que, em função desta organização interna, o Ministério Público dispõe de “profissionais altamente gabaritados nas legislações mais frequentemente objeto de tutela coletiva, como o meio ambiente, a saúde pública, a educação, a probidade administrativa, entre outras” (CASAGRANDE, 2008, p. 92).

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

Este quadro de alta especialização dos membros do Ministério Público se opõe ao que comumente se vê na defesa judicial de associações: advogados sem intimidade com a tutela coletiva por inadequação dos currículos das faculdades de direito, ou por falta de incentivo específico, pois embora o associativismo venha ganhando muita força no país nas últimas décadas, nossas associações civis ainda estão longe do perfil de suas congêneres americanas: enquanto estas

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

gozam de polpudos orçamentos para manter grandes bancas de advocacia, o que se vê como padrão no Brasil ainda são os advogados abnegados em início de carreira que nas horas disponíveis militam num trabalho quase voluntário (CASAGRANDE, 2008, p. 92).

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

3. DIAGNÓSTICO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO BRASIL E NA AMAZÔNIA LEGAL

Considerando a importância da estrutura de apoio para o acesso à justiça e a judicialização da política, expusemos neste item alguns dados sobre a Defensoria Pública da União no Brasil e na Amazônia Legal, relativos à cobertura dos serviços prestados pela instituição, orçamento e recursos humanos.

No que concerne à cobertura dos serviços da instituição, embora a Defensoria Pública da União esteja presente em todas as capitais dos Estados por meio de suas unidades, a prestação dos serviços da instituição no interior do país ainda é deficitária. Com efeito, a DPU mantém 64 órgãos de atuação localizados nas 26 capitais dos Estados, no Distrito Federal e em mais 35 municípios para atendimento às demandas oriundas das 271 seções e subseções da Justiça Federal instaladas no País. Essa situação é mais grave na Amazônia Legal, onde há apenas um Núcleo efetivamente instalado, apesar de a região ocupar quase 60% do território brasileiro. Observa-se, ademais, a distribuição desigual dos Núcleos da instituição, os quais estão concentrados principalmente em regiões do País com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Outro dado que merece destaque diz respeito à cobertura dos serviços da instituição em relação às seções e subseções judiciárias existentes. Observou-se que apenas 24% das subseções judiciárias são atendidas pela Defensoria Pública da União em todo o Brasil, enquanto que este percentual, na Amazônia Legal, cai para 4,1%, que, neste caso, representa apenas uma subseção judiciária atendida, das vinte e quatro atualmente existentes. Este dado é preocupante, sobretudo considerando-se que foram criadas novas subseções judiciárias, mas não houve a respectiva criação de Núcleos da DPU. A baixa presença da Defensoria Pública da União no interior do território nacional, principalmente na vasta extensão territorial amazônica, cria restrições ao atendimento de comunidades carentes, mormente, fora dos centros urbanos, o que vem sendo minorado, mas ainda de forma insuficiente, por iniciativas como o Projeto “DPU Itinerante”, que consiste no deslocamento de Defensores Públicos Federais e estrutura de apoio para localidades distantes das sedes da instituição, a fim de prestar assistência jurídica às pessoas que residem nestas localidades mais longínquas.

Dados colhidos dos Relatórios de Gestão Anual da Defensoria Pública da União mostram que o número de atendimentos cresce a cada ano, desde que a instituição passou efetivamente a prestar seus serviços, saltando de menos de oito mil atendimentos em 2001 para quase um milhão e meio, em 2013. A procura crescente pelos serviços da instituição, pouco mais de uma década de atividades, mostra a existência de demandas reprimidas, isto é, conflitos que não chegavam ao sistema de justiça por falta de acesso ao mesmo, sobretudo de serviços de assistência jurídica, situação que é extremamente preocupante na Justiça do Trabalho, em que, desde novembro de 2010, existe um projeto piloto em andamento apenas no Distrito Federal (BRASIL, 2014).

Em que pese o aumento pela procura dos serviços prestados pela Defensoria Pública da União, o número de Defensores Públicos Federais não cresceu no mesmo ritmo, de sorte que a média de atendimentos por Defensor Público dobrou no período de 2003-2013. Nas unidades da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal, a média de atendimentos por Defensor Público Federal é superior em relação à média nacional, salvo nos Estados de Acre, Mato Grosso e Pará, no ano de 2013. Este dado se torna mais preocupante, considerando-se que se tomado o número de Defensores Públicos Federais de 1ª e 2ª Categorias, com o número ideal de assistidos⁴, o déficit de membros do Órgão é, em média, de 66% (BRASIL, 2014).

A comparação com outras instituições do sistema de justiça federal revela que a Defensoria Pública da União é a instituição com o menor número de membros. É possível notar que o governo federal tem investido muito mais recursos nas instituições que promovem a defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Estado, do que na Defensoria Pública da União. Com efeito, pelo quantitativo de membros e pelo volume de recursos destinados ao seu funcionamento regular, vê-se que a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal estão melhor aparelhadas para defender o Estado, do que a Defensoria Pública da União para defender o cidadão hipossuficiente. Atualmente, a advocacia pública federal conta com 6.133 advogados – sendo 1.764 Advogados da União e 4.369 Procuradores Federais – ao passo que a Defensoria Pública da União possui em seus quadros 555 membros, o que corresponde a uma média de 11 advogados públicos federais para cada defensor público federal.

Sobreleva notar, neste ponto, que por força de disposição constitucional relativa à competência da Justiça Federal, as causas propostas judicialmente pela Defensoria Pública da União, na Justiça Federal, necessariamente terão no outro polo a União, suas autarquias ou empresas públicas federais, que são defendidas pela Advocacia-Geral da União e pelas Procuradorias Federais. Embora não se negue a importância dos órgãos de defesa judicial e extrajudicial dos interesses do Estado – sobretudo considerando-se ser este o maior cliente do judiciário brasileiro – não há como deixar de questionar a importância, na prática, que o governo federal tem dado à assistência jurídica das pessoas necessitadas e a preocupação com o acesso à justiça.

Outra questão limitadora do acesso à justiça diz respeito às áreas de atuação dos Defensores Públicos Federais no Brasil e na Amazônia Legal. Pode-se observar que um mesmo Defensor Público Federal tem de lidar com uma multiplicidade de assuntos e demandas, de

4 Segundo a Defensoria Pública da União, deveria haver um Defensor Público Federal para cada 100.000 pessoas com mais de dez anos de idade e rendimento mensal de até três salários mínimos (BRASIL, 2014).

natureza previdenciária, criminal, cível, coletiva etc. A atuação em diferentes áreas, simultaneamente, impede maior nível de especialização na atuação do Defensor Público e seu aprofundamento na legislação sobre matérias específicas. Este fator coloca os membros da Defensoria Pública da União em desvantagem com os membros de outras carreiras jurídicas, os quais atuam em áreas segmentadas do Direito. No caso da Amazônia Legal, no que tange à defesa de direitos e interesses transindividuais, é possível verificar que, até 2010, não havia cargos voltados especificamente para a atuação coletiva da instituição, de sorte que os Defensores Públicos que ajuízam ações coletivas também atendiam a interesses individuais dos assistidos.

Como vimos anteriormente, a especialização e o maior nível de organização do Ministério Público em questões coletivas, enseja-lhe a condição de *repeat player*, isto é, de ser um ator legal cuja habitualidade e familiaridade com processos de natureza semelhante, permite o teste de estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros. Tal condição, todavia, não se reflete nos membros da Defensoria Pública da União na Amazônia Legal, o que traz implicações diretas para a atuação da instituição em conflitos coletivos.

O quadro de pessoal da instituição é formado basicamente por servidores de carreira, servidores públicos cedidos de outros órgãos da administração pública e estagiários. A natureza destes vínculos produz grande mobilidade e impede o preparo suficiente para o exercício das atividades-meio, reduzindo, assim, as metas de atendimento. O Relatório de Gestão da Defensoria Pública da União, referente ao exercício de 2009, concluiu que “a inexistência de quadro de pessoal de apoio pode ser certamente considerado o maior entrave para que a Instituição cumpra seu papel Constitucional” (BRASIL, 2009b). Não obstante tais conclusões tenham sido firmadas em 2009, este ainda é o panorama atual da DPU, pois dos 3.179 servidores em exercício no Órgão, 820 são requisitados de outros órgãos e 2.016 são estagiários, sendo apenas 343 do quadro de pessoal da DPU, o que equivale a apenas 10% da força de trabalho (BRASIL, 2014).

No que tange à Amazônia Legal, foi possível observar que a instituição não tem conseguido cumprir o mandamento legal de prestar atendimento interdisciplinar por meio de servidores de carreiras de apoio (art. 4º, IV da Lei Complementar nº. 80/94), visto que os recursos humanos em certas áreas não só são insuficientes, como também inexistentes em algumas unidades da instituição na região.

No que tange aos aspectos orçamentários, a subordinação da Defensoria Pública da União ao Ministério da Justiça, inclusive em termos financeiros, vinha sendo considerada pelo Tribunal de Contas da União como fator que frustrava o desempenho adequado de suas obrigações constitucionais e de ameaça à garantia da prestação jurídica independente em demandas contra o Poder Público federal, considerando-se que a Defensoria Pública da União tem como adversário habitual a administração pública federal, como dito acima.

Um grande passo para a solução deste problema foi a promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº. 74, de 6 de agosto de 2013, que estendeu à Defensoria Pública da União o mesmo tratamento constitucional conferido às Defensorias Públicas dos Estados, atribuindo-lhes agora autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária.

Esta reforma constitucional, porém, é incompleta enquanto não for atualizada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), no ponto relativo aos limites de despesas com pessoal, pois abre margem para que ainda haja certa vinculação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, o que, no caso da DPU, como vimos, é mais perverso, de vez que litiga necessariamente contra a União ou suas entidades.

Com estruturas precárias, grande demanda, pequeno contingente de membros da instituição, quadro de pessoal deficitário, número considerável de Defensores Públicos atuando em causas que versam sobre diferentes ramos do Direito, os desafios são grandes e não surpreende o fato de que 47,92% dos Defensores Públicos Federais tenham manifestado a intenção de seguir outra carreira jurídica (BRASIL, 2009a).

4. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM CONFLITOS COLETIVOS

Em relação à atuação da Defensoria Pública da União em conflitos coletivos, foi analisada a atuação judicial e extrajudicial, bem como a percepção dos Defensores Públicos Federais-Chefes das unidades em relação à existência de problemas peculiares à Amazônia Legal. Foram levantados quarenta e oito processos judiciais, ajuizados entre 2004 e 2010, dos quais foram obtidas cópias de trinta e dois, o que representa 66,66% do universo estudado.

4.1. Critérios para atuação em conflitos coletivos

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

A comprovação da hipossuficiência, atualmente, dá-se por critérios objetivos fixados pela Resolução nº 85, de 11 de fevereiro de 2014, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União. Segundo esta norma, o critério para se presumir a necessidade de assistência jurídica é a renda mensal bruta no valor de três salários mínimos ou de quatro salários mínimos quando a pessoa natural integrar núcleo familiar que conte com 6 (seis) ou mais integrantes.

Com relação às pessoas jurídicas, são exigidos três requisitos: que não remunere, individualmente, empregado ou prestador de serviços autônomo com valor bruto mensal superior a 2 (dois) salários mínimos; que não remunere os sócios, individualmente, com pro labore ou lucros, em valor bruto mensal superior a 3 (três) salários mínimos; e que não possua faturamento anual superior a 180 vezes o valor do salário mínimo.

No que diz respeito aos conflitos coletivos, qualquer cidadão ou pessoa jurídica pode formular representação perante a Defensoria Pública da União. Mas as unidades da Defensoria Pública da União que responderam ao questionário informaram que é feita uma triagem inicial na qual se analisa se o interesse pleiteado é de competência da Defensoria Pública da União e se há viabilidade jurídica da demanda.

Além destes critérios informados, um importante fator transparece nas Ações Civis Pú-

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

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

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

4.2. Atuação Extrajudicial

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

Os principais métodos empregados são a expedição de ofícios e a realização de reuniões com dirigentes e representantes de órgãos e entidades do Poder Público. Como transparece na narração dos fatos nas petições iniciais das Ações Cíveis Públicas e como informaram algumas unidades da Defensoria Pública da União, é frequente o desatendimento às solicitações da instituição para regularização da situação por parte do Poder Público, o que acaba levando a demanda para o Judiciário.

Nenhuma unidade informou ter tido alguma experiência com o Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento previsto na Lei da Ação Cível Pública (Lei nº. 7.347/85) para composição extrajudicial de conflitos coletivos. O Termo de Ajustamento de Conduta é dotado de força executiva, isto é, caso descumprido, pode-se cobrar o cumprimento de seus termos sem a necessidade de ajuizamento de ação de conhecimento. Este importante instrumento de resolução extrajudicial de conflitos coletivos tem sido empregado constantemente pelo Ministério Público (VIANA, 2002; BRASIL, 2007), mas ainda não foi manejado pela Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal.

4.3. Atuação Judicial

A análise da atuação judicial da Defensoria Pública da União nos Estados amazônicos levou em consideração apenas o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas. A análise foi dividida em quatro partes: estratégias contidas na petição inicial, réus nos processos, objeto da tutela coletiva e conclusão dos processos em primeira instância.

4.3.1. Estratégias Contidas na Petição Inicial

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

No que se refere à defesa da legitimidade ativa da Defensoria Pública da União para a propositura de Ações Cíveis Públicas, observou-se que esta estratégia foi adotada em 70% dos processos ajuizados. Algumas unidades se preocupavam em destacar tópico específico relativo à legitimidade ativa da Defensoria Pública da União para o ajuizamento deste tipo de ação.

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

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

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

[...]

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

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

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

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

Outro dado interessante com relação à legitimidade ativa da Defensoria Pública que merece ser ressaltado diz respeito ao ajuizamento de Ações Cíveis Públicas antes de 15 de janeiro de 2007, data em que entrou em vigor a Lei nº. 11.448/07. Em alguns casos, as ações foram ajuizadas conjuntamente com o Ministério Público Federal. Em outros, foi empregada

interpretação criativa segundo a qual a Defensoria Pública da União, por ser vinculada ao Ministério da Justiça, detinha legitimidade ativa conferida para a União, pela Lei nº. 7.347/85, para propor a Ação Civil Pública.

O pedido de antecipação de tutela, como dissemos anteriormente, foi outra estratégia comum empregada no ajuizamento das ações. A antecipação de tutela é um instrumento previsto no direito brasileiro por meio do qual o juiz, considerando preenchidos os requisitos que a lei exige, adianta ao postulante, total ou parcialmente, os efeitos do julgamento de mérito.

Analisando as Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela Defensoria Pública da União na Amazônia Legal, é possível constatar que foi feito pedido de antecipação de tutela em todas as ações manejadas, sendo que na maioria delas o pedido foi indeferido.

Dos processos julgados nos quais foi concedida a antecipação da tutela e em que houve, posteriormente, decisão de mérito, o índice de confirmação da tutela antecipada foi consideravelmente alto: 75%. A análise dos processos em que houve a confirmação da tutela antecipada na prolação da sentença revelou um elemento em comum: em todos eles o objeto das ações era uma questão puramente de interpretação do direito, tais como matérias relativas a benefícios assistenciais e isenções de taxa de vestibular.

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

4.3.2. Réus nas Ações Cíveis Públicas

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

A análise das ações permitiu a conclusão de que os principais atores demandados pela Defensoria Pública da União foram as instituições públicas federais de ensino, tais como universidades e institutos tecnológicos, e a Caixa Econômica Federal.

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

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

procedimentos adotados pela autarquia para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.

Sobreleva notar que o INSS e a Caixa Econômica Federal foram apontados pela pesquisa “Os 100 maiores litigantes”, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, como responsáveis por grande parte dos processos em tramitação na Justiça Federal. Segundo esta pesquisa, o INSS responde por mais de 40% do total de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Federal, sendo que 81% desses processos são referentes ao polo passivo, enquanto a Caixa Econômica Federal responde por 18,64% dos processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça Federal (BRASIL, 2011).

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

4.3.3. Objeto das Ações Cíveis Públicas

Os dados colhidos na pesquisa permitem a conclusão de que a Defensoria Pública da União nos Estados que integram a Amazônia Legal tem se utilizado da Ação Civil Pública para que o Poder Público seja obrigado, por exemplo, a construir estradas, realizar campanhas de vacinação, adotar medidas que efetivamente prestem à população serviços de saúde, entre outras. Contudo, predominam ações de fiscalização dos agentes econômicos e estatais, no sentido de “correção” da atuação destes agentes para que não haja lesão a direitos de pessoas hipossuficientes, como nas ações para mudar os procedimentos adotados, por exemplo, para a concessão de benefícios assistenciais, para alterar cláusulas abusivas em contratos com a Caixa Econômica Federal, para evitar a cobrança da taxa de ocupação de terrenos de marinha sem notificação do ocupante, realização de vestibulares e concursos públicos para preenchimento de cargos vagos sem a previsão de isenção de taxa de inscrição para pessoas hipossuficientes, entre outros. Em suma, a atuação da Defensoria Pública da União nos Estados da Amazônia Legal, pelo que pode ser observado, é de natureza muito menos criativa, e mais corretiva.

O perfil das Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela Defensoria Pública da União a que a pesquisa teve acesso, mostra a proeminência de seis temas principais: relações de consumo, educação, saúde, acesso a cargos públicos, benefícios previdenciários e assistenciais e habitação. Predominaram as ações voltadas para a defesa dos consumidores e para garantir o acesso a cargos públicos.

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

Nas ações voltadas para a proteção do direito à educação, foram incluídas as que tinham

por objeto a garantia da isenção de taxa para inscrição em vestibular, condições de acesso às universidades e reclamação contra a cobrança de taxas para emissão de diplomas universitários.

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

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

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

Por último, as ações que tinham por objeto o direito à habitação buscaram assegurar direitos de moradores em terrenos de Marinha, a construção de estradas em assentamentos agrários, proibição de construção em propriedades de comunidades remanescentes de quilombos e garantia da posse em terreno público de famílias carentes.

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

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

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

4.3.4 Julgamento dos Processos

Os processos julgados, cujos pedidos foram considerados procedentes ou parcialmente procedentes, foram classificados em dois grandes grupos: os que versavam sobre situações específicas e os que envolviam conflitos coletivos de natureza continuada. Os primeiros

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

A maior parte dos casos em que os pedidos foram considerados procedentes ou parcialmente procedentes contou com a intervenção da Defensoria Pública da União para a solução de conflitos coletivos pontuais e, em sua grande maioria, versavam sobre acesso a instituições de ensino superior e acesso a cargos públicos.

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

De todos os processos analisados na pesquisa, mais de um quarto foi julgado sem resolução de mérito, que é quando o juiz não analisa o pedido principal da ação. Nestas decisões, foi possível notar que metade destes processos teve por fundamento a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública da União para a propositura da ação. Em geral, tais decisões consideraram que, embora com o advento da Lei nº. 11.448/07 tenha sido conferida legitimidade ativa à Defensoria Pública para o ajuizamento de Ação Civil Pública, tal legitimidade deveria ser apreciada à luz da Constituição Federal, que dispõe caber àquela instituição a assistência jurídica às pessoas hipossuficientes. O principal ponto a ser destacado em tais decisões reside no fato de considerarem haver “extrapolação” das funções institucionais da Defensoria Pública, prescritas para orientar e defender tão-somente os comprovadamente necessitados, eis que nas ações ajuizadas não havia comprovação da hipossuficiência de todos os beneficiários de um eventual julgamento procedente da demanda.

Em outros casos, considerou-se que a Ação Civil Pública não era o instrumento adequado para a tutela de direitos individuais homogêneos, salvo quando se tratasse de defesa do consumidor.

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

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

CONCLUSÃO

Conforme visto, é possível perceber que a atuação da Defensoria Pública da União em conflitos de natureza coletiva na Amazônia Legal enfrenta atualmente duas grandes dificuldades: uma de natureza pragmática e a outra de natureza jurídica.

A primeira está relacionada a estruturas precárias, carência de recursos financeiros e número insuficiente de membros da instituição e de servidores. Com efeito, a existência de tais recursos propiciaria maior nível de organização, capacitação e especialização, as quais são fundamentais no que concerne à coletivização de conflitos, e ofereceriam, ainda, as vantagens inerentes à habitualidade e especialização no ajuizamento de demandas.

A promulgação da Emenda Constitucional nº. 74, de 6 de agosto de 2013, representa um grande avanço no sentido de equacionamento desta primeira dificuldade ao assegurar à Defensoria Pública da União autonomia financeira e administrativa e a iniciativa para a sua proposta orçamentária. A desvinculação do Poder Executivo, no entanto, só será completa quando a Lei de Responsabilidade Fiscal for alterada de modo a prever os limites de despesas com pessoal da Defensoria Pública da União.

Estas alterações legislativas, contudo, não surtirão maiores efeitos enquanto não forem providos os 789 cargos de Defensor Público Federal, criados pela Lei nº. 12.763/2012, e não forem criados e providos os cargos das atividades-meio do órgão, atualmente compostos, em sua maioria esmagadora, por servidores requisitados de outros órgãos e estagiários. Sem esse material humano, a Defensoria Pública da União não conseguirá desempenhar na integralidade as suas missões institucionais e sua atuação em processos coletivos continuará prejudicada.

A limitação com material humano está associada com a baixa presença da Defensoria Pública da União no território nacional e, sobretudo, no espaço amazônico. Milhões de brasileiros ainda não têm acesso à justiça federal porque a Defensoria Pública da União não dispõe de recursos financeiros e humanos para se fazer presente nas regiões onde habitam estes brasileiros. A presença de uma instituição como a Defensoria Pública da União nos municípios do interior do Brasil permitirá que determinados conflitos sociais ganhem maior visibilidade e poderá ampliar o acesso à justiça, possibilitando maior acesso à própria cidadania, ao permitir que demandas reprimidas sejam, no mínimo, colocadas na pauta de decisão do judiciário.

A segunda grande dificuldade encontrada é de natureza jurídica. A Defensoria Pública da União encontra grandes barreiras no que diz respeito à coletivização de conflitos no sistema de justiça. Como foi mostrado, embora a Ação Civil Pública seja um importante instrumento para otimizar e agilizar a prestação da assistência jurídica, muitos juízes, a partir de provocação do Ministério Público, têm interpretado a legislação no sentido de que há necessidade de comprovação da hipossuficiência de todos os beneficiários de um eventual

julgamento procedente da demanda, o que acaba por inviabilizar a atuação da Defensoria Pública da União, sobretudo considerando-se os casos em que os interesses são difusos e não há contabilização precisa de assistidos.

Estes achados confirmam a hipótese de que a judicialização da política guarda íntima relação com as condições de acesso à justiça. Como visto, uma das principais estratégias verificadas foi a coletivização de conflitos subjetivos, permitindo a otimização dos esforços da instituição. Assim, quanto maior for o número de membros da carreira, de servidores e de polos da instituição, tanto maior poderá ser também o número de atendimentos e a possibilidade de que novas agendas de direitos de cidadania cheguem ao sistema de justiça. Isto, evidentemente, só se concretizará se a Defensoria Pública da União for dotada de recursos financeiros suficientes para fazer face às despesas de investimento e do custeio que dele advém, sob pena de a autonomia conquistada recentemente restar esvaziada. Isto confirma, a nosso sentir, o que escreveu Epp (1998) a respeito das estruturas de apoio.

Por outro lado, a consolidação de uma estrutura de apoio no âmbito da Defensoria Pública da União também interfere na eficácia da atuação da instituição. O fato de contar com muitos terceirizados e servidores cedidos de outros órgãos faz com que esta constante renovação demande treinamento dos novos servidores e terceirizados, o que acarreta custos não apenas em termos financeiros, mas também de tempo e de estratégias. Além disso, a baixa quantidade de membros da carreira impede a especialização e a habitualidade em processos de natureza coletiva, o que compromete o alcance dos resultados esperados.

Verificou-se, por fim, algo inicialmente não levantado nas hipóteses preliminares de pesquisa, conquanto pareça óbvio: a emergência da Defensoria Pública como instituição pública legitimada ao ajuizamento de ações civis públicas significa que o Ministério Público teve de passar a conviver com um novo ator em um cenário onde exerce papel protagônico. A interpretação dada à lei no sentido de que as ações coletivas ajuizadas pela Defensoria Pública da União devem resultar em benefício apenas de pessoas hipossuficientes revela-se como estratégia para conter o avanço da Defensoria em demandas coletivas. O judiciário, por sua vez, acaba sendo um árbitro dessa relação conflitiva, que diz com as prerrogativas institucionais da Defensoria Pública.

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

REFERÊNCIAS

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

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

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. (2001), *Relatório de Gestão Anual*. Defen-

soria Pública da União: Brasília.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. (2013), Relatório de Gestão Anual. Defensoria Pública da União: Brasília.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. (2014), Assistência Jurídica e Integral Gratuita no Brasil: um panorama da atuação da Defensoria Pública da União. Defensoria Pública da União: Brasília.

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

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

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

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

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

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

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2010c), TC n.º 020.416/2010-5. Brasília:

Tribunal de Contas da União.

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

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

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

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

HIRSCHL, Ran. (2008) "The judicialization of politics". In: WHITTINGTON, Keith E.; Kelemen, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. The Oxford handbook of law and politics. Nova York: Oxford University Press.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. (1992) Amazônia: Estado, homem e natureza. Belém: Cejup.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. (2002), "A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas". In: MILARÉ, Edis (org.). Ação civil pública: lei nº. 7.347/1985 – 15 anos. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. (2008). "Neo-institucionalismo: fatores organizacionais da vida política". Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 16, n. 31: 121-142.

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

TSEBELIS, George. (2009) Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV.

VIANNA, Luiz Werneck et al. (1999), A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. (2002), "Revolução processual do direito e democracia progressiva". In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. (2005), "Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública". In: DADOS. vol. 48. n. 004:777-843.

WATANABE, Kazuo (2002). "Prefácio". In: MILARÉ, Edis (coord.). Ação Civil Pública: Lei 7.347/1985 - 15 anos. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES