

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação

Democracia, Acesso à Justiça e Defensoria Pública:
uma comparação entre Mossoró/RN e Pelotas/RS

Lígia Silva de França Brilhante

Pelotas, 2017

Lígia Silva de França Brilhante

Democracia, Acesso à Justiça e Defensoria Pública:

uma comparação entre Mossoró/RN e Pelotas/RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase

Pelotas, 2017

Lígia Silva de França Brilhante

Democracia, Acesso à Justiça e Defensoria Pública:
uma comparação entre Mossoró/RN e Pelotas/RS

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em
Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de
Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa:

Banca examinadora:

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase (Orientador)
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Daniel de Mendonça
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Márcio Barcelos
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Agradecimentos

Ao meu amado Jesus Cristo, o Deus Vivo e Imortal, autor e consumidor da minha fé, que me lançou este desafio de retornar a academia e aprender mais do conhecimento dos homens, me mostrando que sou capaz de ir além dos meus medos e que os seus planos são “bem” melhores e maiores dos que os meus.

Ao meu querido esposo Silvestre Brilhante, por me impulsionar, acreditar e estar sempre ao meu lado de mãos dadas nesta caminhada, grande incentivador para que eu não desistisse dos meus sonhos.

Ao meu querido filho Gustavo França Brilhante, que apesar de não se encontrar mais guardado em meu ventre, tem sido um “guri” que colabora muito, me incentivando a continuar, foi parceiro na coleta de dados e na escrita do trabalho, e hoje mostra-me quão linda e desafiadora é a maternidade.

Aos meus pais, sogros, irmãs, cunhados e sobrinho, pela existência, apoio e ajuda cotidiana apesar de distância física, permanecemos unidos sempre.

À minha família da fé, cada um dos amados irmãos e irmãs em Cristo da Igreja do Nazareno de Pelotas/RS e de Mossoró/RN que são expressão do amor e do cuidado de Deus nesta querida cidade.

Ao meu orientador Dr. Hemerson Luiz Pase, por toda dedicação, incentivo, ensinamento, apoio, disponibilidade e por ser um exemplo de mestre com todas as letras, que não se resumem a palavras, mas expresso em atitudes, demonstrando-me que a academia além de ser um espaço de construção de conhecimento e ciência, é, principalmente, ambiente de transformação e formação social e humanística. Sou muito abençoada em tê-lo não somente como mentor/orientador nesta caminhada acadêmica! Muito obrigada pelas lições valiosas não somente para o crescimento na área da Ciência Política e Políticas Públicas, mas principalmente, para vida!

Aos meus queridos membros e professores do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU), que me acolheram de braços abertos e agregaram conhecimento intelectual e humano, em especial aos amigos Márcia Leite Borges, Ana Paula Dupuy Patella, Cláudio Corbo Melo e Victor José Silveira e ao Prof. Dr. Márcio Barcelos, pela parceria, confiança e disponibilidade.

Aos meus queridos parceiros do Observatório de Práticas Jurídicas do Curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) pela

disponibilidade, acolhimento e colaboração imprescindível na coleta dos dados em Mossoró/RN, em especial aos professores Dr. Mário Sérgio Maia Falcão e Ms. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira e aos estudantes Vanessa Monteiro Lima, Gardel Igor Guimarães Chaves, Nathália do Vale Monteiro e Regina Coeli Soares Oliveira Veloso, muito grata pela troca de experiência e conhecimento.

À querida Profa. Ms. Nairana Hoffman Sedrez, não podia deixar de registrar meu agradecimento pelo seu carinho, cuidado e amor em me ensinar a língua inglesa que me desafia tanto... A sua valiosa ajuda tornou tudo mais prazeroso e convidativo para avançar, vencer barreiras e ajudar neste necessário crescimento como pessoa e profissional.

Aos meus colegas de turma do curso de mestrado que muito contribuiu para tornar este desafio mais suave e divertido, em especial aos queridos Diandra Martini, Isabela Andrade, Juliane Carvalho, Gabriele da Cunha, Marcelo Marques, Matheus Mirapalhete e Ricardo Petrucci, agradeço por cada gesto, palavra e olhar de carinho e incentivo nesta trajetória.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, por ter proporcionado um ambiente de aprendizado e reflexão, não somente no âmbito científico, mas, sobretudo, na dimensão humanística. E, por fim, à CAPES, pelo auxílio financeiro que possibilitou a realização da pesquisa.

Obrigada.

“Você sabe o que eu quero? Eu quero justiça – oceanos do mesmo. Eu quero justiça – rios do mesmo. Isso é o que eu quero. Isso é tudo que eu quero”.
(Amós 5:24 – Bíblia A Mensagem)

Resumo

BRILHANTE, Lúcia Silva de França. **Democracia, Acesso à Justiça e Defensoria Pública**: uma comparação entre Mossoró/RN e Pelotas/RS. 2016. 205f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

No Brasil, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), ampliaram-se as estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais na reivindicação de direitos pelos cidadãos, dada a opção por um modelo público de assistência jurídica e promoção do acesso à justiça. O presente estudo analisa a implementação da política pública de acesso à justiça da defensoria pública estadual nas cidades de Mossoró/RN e Pelotas/RS. Nesta ótica, tem-se como problema de pesquisa a seguinte indagação: Qual a contribuição da defensoria pública estadual para o acesso à justiça em Mossoró/RN e Pelotas/RS? A defensoria fez diferença para o cidadão? Nossa hipótese principal é que apesar de normativamente essencial para constituição da cidadania, a contribuição da defensoria pública estadual para o acesso à justiça em Mossoró/RN e Pelotas/RS é limitada em vários âmbitos, devido ao restrito número de atendimentos em relação ao quantitativo populacional em condições de vulnerabilidade social e econômica, à precária estrutura operacional, institucional e de recursos humanos e à baixa qualidade do atendimento aos necessitados. A metodologia mescla técnicas qualitativas, com análise de conteúdo, e quantitativas, a partir da realização de *survey*, consolidadas de forma comparativa entre as duas cidades. Nosso objetivo analisar e comparar a contribuição da defensoria pública estadual na promoção do acesso à justiça e consolidação da democracia em Mossoró/RN e Pelotas/RS.

Palavras-Chave: democracia substantiva; política pública de acesso à justiça; defensoria pública estadual; cidadania.

Abstract

BRILHANTE, Lígia Silva de França. **Democracy, Access to Justice and Public Defender:** a comparison between Mossoró/RN and Pelotas/RS. 2016. 205p. Dissertation (Master Degree in Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

In Brazil, from the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB/88), the strategies and institutions that could be used to invoke the courts in claiming rights by citizens were expanded, given the option of a model Legal assistance and promotion of access to justice. The present study analyzes the implementation of the public policy of access to justice of the state public defenders in the cities of Mossoró/RN and Pelotas/RS. In this perspective, the research question is as follows: What is the contribution of the state public defenders to access to justice in Mossoró/RN and Pelotas/RS? Did the defendant make a difference for the citizen? Our main hypothesis is that, despite being normatively essential for the constitution of citizenship, the contribution of the state public defender to access to justice in Mossoró/RN and Pelotas/RS is limited in several areas, due to the limited number of attendances in relation to the population quantitative In conditions of social and economic vulnerability, the precarious operational, institutional and human resources structure and the poor quality of care to those in need. The methodology mixes qualitative techniques, with content analysis, and quantitative, from the performance of a *survey*, consolidated in a comparative way between the two cities. Our objective is to analyze and compare the contribution of the state public defender in the promotion of access to justice and consolidation of democracy in Mossoró/RN and Pelotas/RS.

Keywords: substantive democracy; public policy of access to justice; state public defender; citizenship.

Lista de Figuras

Figura 1	Mapa teórico conceitual	29
Figura 2	Criação das Defensorias Públicas Estaduais no Brasil: uma cronologia	93
Figura 3	Logo institucional da Defensoria Pública do Estado do RN	103
Figura 4	Identidade visual da Defensoria Pública do Estado do RS	106
Figura 5	Mapa de Atuação Territorial da DPE RN	118
Figura 6	Mapa das Comarcas do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte	119
Figura 7	Mapa das Comarcas do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul	122
Figura 8	Mapa da Localização geográfica do Núcleo Regional da DPE RN em Mossoró	125
Figura 9	Sede institucional do Núcleo Regional de Atendimento da DPE RN em Mossoró	126
Figura 10	Sede Institucional da Defensoria Pública de Pelotas/RS	133
Figura 11	Localização geográfica da Defensoria Pública de Pelotas/RS	133
Figura 12	Layout do UNU GESTOR – Página principal	150
Figura 13	Layout de Acesso ao Portal da Defensoria – Intranet	151
Figura 14	Layout do Portal EAD/DPERS – Página inicial	152
Figura 15	Mapa Urbano de Mossoró/RN - Localização dos bairros	157
Figura 16	Mapa Urbano de Pelotas/RS – Regiões administrativas	159

Lista de Quadros

Quadro 1	Acesso à justiça/assistência judiciária (jurídica) nas constituições brasileiras	82
Quadro 2	Comarcas do RN com Núcleos da DPE RN	120
Quadro 3	Cronograma organizacional de atendimento ao público – NRAM/DPE RN	127
Quadro 4	Estrutura Funcional do Núcleo Regional de Mossoró da DPE RN – Núcleo Sede	131
Quadro 5	Cronograma organizacional de atendimento ao público – DPRP/DPERS	135
Quadro 6	Estrutura Funcional da Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS	138
Quadro 7	Percepção dos estagiários por área de atuação - NRAM/DPE RN	145
Quadro 8	Divisão funcional e atividades desenvolvidas pelos estagiários remunerados – DPRP/DPERS	147
Quadro 9	Percepção dos estagiários por área de atuação - DPRP/DPERS	149

Lista de Tabelas

Tabela 1	Panorama comparativo de indicadores sociodemográficos	23
Tabela 2	Panorama cronológico da instalação das DPEs	92
Tabela 3	Composição do orçamento das DPERS em 2014, por fontes de receita	111
Tabela 4	Comparativo da dotação orçamentária do Sistema de Justiça Gaúcho (2016)	111
Tabela 5	Razão de Defensores Públicos estaduais e público-alvo - RN (2008 e 2014)	112
Tabela 6	Comparação dos cargos providos no Sistema de Justiça Estadual Potiguar (2013 e 2016*)	113
Tabela 7	Razão de Defensores Públicos estaduais e público-alvo na DPERS (2008 e 2014)	117
Tabela 8	Panorama de comarcas gaúchas em relação ao atendimento da DPERS	121
Tabela 9	Divisão funcional e atividades desenvolvidas pelos estagiários – NRAM/DPE RN	144
Tabela 10	Valores da bolsa-auxílio – DPERS	148
Tabela 11	Idade dos beneficiários – Panorama geral (q3. Idade do(a) beneficiário(a): Frequência descritiva)	155
Tabela 12	Comparação da idade dos beneficiários por cidade pesquisada – Panorama local (q3. Idade do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	155
Tabela 13	Perfil do beneficiário – Local de Moradia (Bairro): Mossoró/RN (q4. Local de moradia (bairro))	158
Tabela 14	Perfil do beneficiário – Local de Moradia (Região Administrativa): Pelotas/RS (q4. Local de moradia (região administrativa))	159
Tabela 15	Comparação do sexo dos beneficiários por cidade pesquisada (q5. Sexo do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	160
Tabela 16	Comparação da etnia dos beneficiários por cidade pesquisada (q6. Etnia do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	161
Tabela 17	Comparação do estado civil dos beneficiários por cidade pesquisada (q7. Estado civil do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	

.....	162
Tabela 18 Comparação da profissão dos beneficiários por cidade pesquisada (q8. Profissão/ocupação do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	163
Tabela 19 Comparação do grau de escolaridade dos beneficiários por cidade pesquisada (q9. Grau de escolaridade do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	164
Tabela 20 Comparação da renda mensal dos beneficiários por cidade pesquisada (q10. Renda mensal per capita do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	166
Tabela 21 Comparação do conhecimento: Definição da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q11. Você sabe o que é a DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	167
Tabela 22 Comparação do conhecimento: Finalidade da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q12. Você sabe para que serve/a finalidade da DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	167
Tabela 23 Comparação do conhecimento: Utilização da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q13. Você já havia utilizado os serviços da DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	168
Tabela 24 Comparação do conhecimento: Existência da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q16. Como você ficou sabendo da existência da DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	169
Tabela 25 Comparação da utilização dos serviços da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q17. Você utilizou os serviços da DPE para?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	170
Tabela 26 Comparação do atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q18. Por quem foi atendido na DPE?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	171
Tabela 27 Comparação do motivo do não atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q19. Se "não foi atendido" foi por qual motivo?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	172
Tabela 28 Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q14. Você considera a Defensoria:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	177

Tabela 29	Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q15. Você considera a Defensoria?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	178
Tabela 30	Comparação quanto a repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q20. O serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	179
Tabela 31	Comparação quanto o motivo da repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q21. Por que o serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	180
Tabela 32	Comparação quanto ao exercício da cidadania por meio da DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q22. Você acredita que consegue exercer os seus direitos enquanto cidadão por meio da DPE?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	181
Tabela 33	Comparação quanto a contribuição da DPE na resolução do problema dos beneficiários por cidade pesquisada (q25. A DPE facilitou a resolução do seu problema?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	182
Tabela 34	Comparação da satisfação em relação a democracia pelos beneficiários por cidade pesquisada (q28. Em relação a democracia, você está?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	183
Tabela 35	Comparação em relação a democracia como melhor sistema de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q30. "A Democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo"?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	184
Tabela 36	Comparação em relação a democracia como opção preferível a qualquer outra forma de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q31. "A Democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	185
Tabela 37	Comparação em relação a democracia indiferença quanto ao regime pelos beneficiários por cidade pesquisada (q32. "Pra mim tanto faz um regime democrático ou autoritário"?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	186

Lista de Gráficos

Gráfico 1	Evolução orçamentária da DPE RN – Gestão 2012-2016	108
Gráfico 2	Disparidade orçamentária entre os órgãos do sistema de justiça potiguar - 2016	109
Gráfico 3	Comparação da idade dos beneficiários por cidade pesquisada – Panorama local (q3. Idade do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	156
Gráfico 4	Comparação do sexo dos beneficiários por cidade pesquisada – Panorama local (q5. Sexo do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	160
Gráfico 5	Comparação da etnia dos beneficiários por cidade pesquisada (q6. Etnia do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	161
Gráfico 6	Comparação do estado civil dos beneficiários por cidade pesquisada	162
Gráfico 7	Comparação da profissão dos beneficiários por cidade pesquisada	164
Gráfico 8	Comparação do grau de escolaridade dos beneficiários por cidade pesquisada (q9. Grau de escolaridade do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	165
Gráfico 9	Comparação da renda mensal dos beneficiários por cidade pesquisada (q10. Renda mensal per capita do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	166
Gráfico 10	Comparação do conhecimento: Definição da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q11. Você sabe o que é a DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	167
Gráfico 11	Comparação do conhecimento: Finalidade da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q12. Você sabe para que serve/a finalidade da DPE: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	168
Gráfico 12	Comparação do conhecimento: Utilização da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q13. Você já havia utilizado os serviços da DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	169

Gráfico 13	Comparação do conhecimento: Existência da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q16. Como você ficou sabendo da existência da DPE: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	170
Gráfico 14	Comparação da utilização dos serviços da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q17. Você utilizou os serviços da DPE para?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	171
Gráfico 15	Comparação do atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q18. Por quem foi atendido na DPE? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	172
Gráfico 16	Comparação do motivo do não atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q19. Se "não foi atendido" foi por qual motivo?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	173
Gráfico 17	Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q14. Você considera a Defensoria:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	178
Gráfico 18	Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q15. Porquê você considera a Defensoria:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	179
Gráfico 19	Comparação quanto a repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q20. O serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	180
Gráfico 20	Comparação quanto o motivo da repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q21. Por que o serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	181
Gráfico 21	Comparação quanto ao exercício da cidadania por meio da DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q22. Você acredita que consegue exercer os seus direitos enquanto cidadão por meio da DPE?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	182
Gráfico 22	Comparação quanto a contribuição da DPE na resolução do problema dos beneficiários por cidade pesquisada (q25. A DPE facilitou a resolução do seu problema?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	183

Gráfico 23	Comparação da satisfação em relação a democracia pelos beneficiários por cidade pesquisada (q28. Em relação a democracia, você está?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	184
Gráfico 24	Comparação em relação a democracia como melhor sistema de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q30. "A Democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo"?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	185
Gráfico 25	Comparação em relação a democracia como opção preferível a qualquer outra forma de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q31. "A Democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	186
Gráfico 26	Comparação em relação a democracia indiferença quanto ao regime pelos beneficiários por cidade pesquisada (q32. "Pra mim tanto faz um regime democrático ou autoritário"? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)	187

Lista de Abreviaturas e Siglas

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ASCOM	Assessoria de Comunicação e Imprensa
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CESPE	Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSDPE	Conselho Superior da Defensoria Pública Estadual
CVMI	Corpo Voluntário de Militares Inativos
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
DPE	Defensoria Pública Estadual
DOU	Diário Oficial da União
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPERN	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Norte
IFRN	Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IRA	Índice de Rendimento Acadêmico
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
JEFP	Juizado Especial da Fazenda Pública
JVD	Juizado da Violência Doméstica
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPCG	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
MPE	Ministério Público Estadual
MJ	Ministério da Justiça
NRAM	Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró

PGE	Procuradoria Geral do Estado
PJ	Poder Judiciário
PMI	Plano de Mobilização Institucional
PSD	Partido Social Democrático
SRJ	Secretaria de Reforma do Judiciário
STF	Supremo Tribunal Federal
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
TJRN	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
UCPEL	Universidade Católica de Pelotas
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UNP	Universidade Potiguar
UNB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo

Sumário

<u>Introdução</u>	22
<u>2 Da democracia procedimental a democracia substancial: panorama brasileiro</u>	30
<u>2.1 Democracia: aparato conceitual e teórico</u>	31
<u>2.2 Cultura política, democracia e sua influência na Ciência Política</u>	33
<u>2.3 Da democracia minimalista para a substantiva: características e tensões</u>	37
<u>2.4 Cidadania, participação e qualidade da democracia</u>	45
<u>2.5 Democracia substantiva e contexto democrático brasileiro</u>	52
<u>3 A política pública de acesso à justiça no Brasil: abordagem neoinstitucional da defensoria pública</u>	55
<u>3.1 Políticas públicas e análise de políticas públicas</u>	56
<u>3.2 O papel das instituições no processo de análise de políticas públicas</u>	61
<u>3.3 Estado da arte do acesso à justiça na Ciência Política</u>	65
<u>3.4 “Policy determines politics”: tipologia de Theodore Lowi</u>	70
<u>3.5 Política pública de acesso à justiça: atuação da defensoria pública</u>	74
<u>4 A defensoria pública estadual no sistema de Justiça brasileiro: panorama nacional da implementação da política pública de acesso à justiça</u>	79
<u>4.1 O surgimento da defensoria pública no cenário brasileiro: aparato histórico e conceitual</u>	80
<u>4.2 As reformas legais e suas consequências na configuração institucional da defensoria pública</u>	83
<u>4.3 A criação e institucionalização das defensorias públicas nos estados</u>	89
<u>4.4 Defensoria pública estadual no Sistema de Justiça: estruturação, atuação e papel institucional no contexto jurídico-político brasileiro</u>	93
<u>4.5 Defensoria pública estadual na perspectiva dos instrumentais: paradigmas, características e atores envolvidos</u>	98
<u>5 Análise do acesso à justiça nas DPE dos estados do RN e RS: Aspectos institucionais – Panorama estadual</u>	102
<u>5.1 Processo de implementação da política de acesso à justiça: Histórico e base legal de institucionalização nas defensorias estaduais analisadas</u>	103

<u>5.1.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)</u>	103
<u>5.1.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)</u>	104
<u>5.2 Autonomia administrativa, financeira e orçamentária das defensorias analisadas</u>	106
<u>5.2.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)</u>	106
<u>5.2.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)</u>	111
<u>5.3 Recursos humanos: defensores públicos e servidores</u>	112
<u>5.3.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)</u>	112
<u>5.3.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)</u>	115
<u>5.4 Abrangência territorial e núcleos de atendimentos nas defensorias estaduais analisadas</u>	118
<u>5.4.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)</u>	118
<u>5.4.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)</u>	121
<u>6 Análise do acesso à justiça nas DPE em Mossoró/RN e Pelotas/RS: Aspectos institucionais – Panorama local</u>	124
<u>6.1 Data de implementação e execução da política pública de acesso à justiça: abrangência territorial e estrutura físico-administrativa dos núcleos</u>	124
<u>6.1.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN</u>	124
<u>6.1.2 Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS</u>	132
<u>6.2 Beneficiários: critérios de acesso ao serviço e de vulnerabilidade social e econômica</u>	139
<u>6.2.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN</u>	139
<u>6.2.2 Defensoria Pública Regional em Pelotas/RS</u>	140
<u>6.3 Estagiários: forma de ingresso, critérios de remuneração, atividades desenvolvidas e percepções</u>	142
<u>6.3.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN</u>	142
<u>6.3.2 Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS</u>	146
<u>6.4 Sistema de automação e suporte para processamento de dados utilizados</u>	150
<u>6.4.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN:</u>	150

<u>6.4.2 Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS:</u>	151
<u>7 Análise do acesso à justiça nas DPE em Mossoró/RN e Pelotas/RS: Aspectos subjetivos – Panorama local</u>	154
<u>7.1 Perfil socioeconômico dos beneficiários</u>	154
<u>7.1.1 Idade</u>	155
<u>7.1.2 Local de moradia</u>	156
<u>7.1.3 Sexo</u>	159
<u>7.1.4 Etnia</u>	160
<u>7.1.5 Estado civil</u>	162
<u>7.1.6 Profissão/ocupação</u>	163
<u>7.1.7 Grau de escolaridade</u>	164
<u>7.1.8 Renda</u>	163
<u>7.2 Avaliação do conhecimento dos beneficiários</u>	165
<u>7.3 Perfil dos defensores públicos</u>	173
<u>7.3.1 Carreira: motivação para o ingresso e condicionantes para a sua manutenção</u>	174
<u>7.3.2 Limitações e dificuldades no âmbito institucional</u>	175
<u>7.3.3 Avaliação: Atividade institucional</u>	175
<u>7.3.4 Avaliação: desempenho pessoal e tratamento da demanda</u>	176
<u>7.3.5 Percepção em relação ao beneficiário</u>	177
<u>7.4 Atores: Percepção democrática e cidadã</u>	177
<u>7.4.1 Beneficiários</u>	177
<u>7.4.2 Defensores públicos</u>	187
<u>8 Considerações finais</u>	189
<u>Referências</u>	196
<u>Apêndices</u>	203
<u>Apêndice A – Questionário aplicado: beneficiários</u>	203
<u>Apêndice B - Entrevista semiestruturada: defensores públicos</u>	205

Introdução

No Brasil, apesar do avanço da democracia quanto a sua institucionalização, pós onda de redemocratização, as instituições políticas vigentes, embora necessárias, vislumbram-se insuficientes quanto as demandas sociais (MOISÉS, 2008). Nessa perspectiva, imputa-se ao Estado a tarefa de mobilização e esforços na promoção e reintegração entre indivíduo, sociedade civil e as instituições, com vistas a consolidação da real democracia, que traga no seu bojo, a efetivação dos direitos humanos, e consequente, a cidadania sem exclusão (BAQUERO, 2003).

Na agenda política conjunta se pontua a iniciativa em 13 de abril de 2009, dos Presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal em firmarem o II Pacto Republicano de Estado, por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 26 de maio de 2009, baseado em três eixos: proteção dos direitos humanos e fundamentais, agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e acesso universal à Justiça.

A relevância política deste instrumento normativo tangencia o papel do Estado brasileiro quanto à garantia e efetivação dos direitos humanos e a prestação jurisdicional, principalmente, ao acesso universal à justiça e ao aperfeiçoamento do seu viés democrático no atendimento das demandas sociais pelas instituições do sistema de justiça.

Nesta perspectiva, a pesquisa teve por objeto a defensoria pública estadual, instituição integrante do sistema de justiça, que atua precipuamente na efetivação dos direitos humanos e do acesso à justiça aos mais necessitados economicamente, grupo-alvo da política pública que auferir renda mensal de até 03 (três) salários mínimos.

Configurando-se como órgão burocrático implementador da política

pública de acesso à justiça nos moldes do disposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 5º, inciso LXXIV que o “Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos financeiros” e no artigo 134, *caput*:

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

Deste modo, define-se como unidades institucionais de análise, objeto de estudo, as Defensorias Públicas dos Estados (DPE) do Rio Grande do Norte, sediada em Mossoró/RN e do Rio Grande do Sul, sediada em Pelotas/RS, mediante a verificação do seguinte panorama:

Tabela 1
Panorama comparativo de indicadores sociodemográficos

Indicadores	Mossoró/RN	Pelotas/RS
População ¹ (2016)	291.937 pessoas	343.651 pessoas
Área da unidade territorial ¹ (2015)	2099.333 km ²	1610.084 km ²
Densidade demográfica ¹ (2010)	123.76 hab/km ²	203.89 hab/km ²
IDHM ¹ (2013)	0,720	0,739
Índice de GINI ² (2010)	0,5340	0,5596
Unidade da DPE	01	01

Tabela comparativa desenvolvida pela autora.

Diante das semelhanças verificadas entre as cidades de Mossoró/RN e Pelotas/RS, a pesquisa se foca na análise da política pública de acesso à justiça centrando-se na fase de implementação, com enfoque na subjetividade dos atores envolvidos: defensores públicos estaduais e grupo-alvo de beneficiários e na objetividade da instituição, posto que a política pública resulta de uma correlação de forças materializada para o público específico (PASE E ROCHA, 2010).

Nesta tônica, a pesquisa justifica-se por atender aos seguintes critérios de: 1) relevância teórica, trata-se de estudo dos resultados da implementação da política pública de acesso à justiça nas unidades da DPE de Mossoró/RN e Pelotas/RS por meio da análise de políticas públicas, desvinculando-se da

1 Fonte: IBGE Cidades, 2016 – disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/>.

2 Fonte: DATASUS do Ministério da Saúde, Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo Município 2010 — disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirs.def>.

perspectiva da democratização da agenda política de justiça e da judicialização da política, motivo pelo qual cuida-se de pesquisa dotada de originalidade por versar sobre uma política pública pouco estudada no campo da ciência política (SADEK, 2001); 2) relevância social, diante da abordagem qualitativa, centraliza-se na perspectiva dos atores envolvidos, principalmente, os beneficiários sobre a implementação da política pública de acesso à justiça, diferentemente do IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (SRJ/MJ, 2015) que somente considera como critério de análise a perspectiva dos Defensores Públicos, bem como do Mapa da Defensoria Pública no Brasil (IPEA, 2013) que não enfoca a perspectiva dos efetivos beneficiários das unidades analisadas; e por fim, 3) relevância prática, por meio da utilização do método comparativo para análise das unidades institucionais da DPE, utilizando como parâmetros os dados fornecidos pelos instrumentais produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério da Justiça (MJ), torna-se mais precisa a verificação dos avanços e das limitações na implementação da política pública de acesso à justiça e as implicações para o desenvolvimento democrático.

Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo principal analisar e comparar a contribuição da defensoria pública estadual na promoção do acesso à justiça e consolidação da democracia nas duas cidades, abrangendo os seguintes objetivos secundários: identificar as semelhanças entre as unidades da defensoria pública estadual de Mossoró/RN e Pelotas/RS; identificar e analisar as diferenças entre as duas unidades da defensoria; verificar a interação entre a defensoria pública estadual (instituição) por meio dos atores envolvidos: defensores públicos (implementadores) e assistidos beneficiários (grupo-alvo), nas cidades estudadas; averiguar as ideias (percepção democrática e de cidadania) dos atores envolvidos e resultados (eficiência e eficácia) do processo de implementação da política pública de acesso à justiça pelas unidades estudadas; comparar suas capacidades e analisar suas limitações burocráticas, orçamentárias e estruturais; conhecer e analisar a visão do grupo-alvo destinatário da política pública de acesso à justiça frente ao mister institucional da DPE nas comarcas analisadas; conhecer e analisar a perspectiva dos defensores públicos em relação ao exercício da função, enquanto implementadores da política pública de acesso à

justiça.

A pesquisa toma como referência temporal a vigência da Lei Complementar nº. 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências, até os dias atuais. Nesta ótica, a seguinte questão norteou o trabalho: Qual a contribuição da defensoria pública estadual para o acesso à justiça em Mossoró/RN e Pelotas/RS? A defensoria fez diferença para o cidadão?

Quanto as hipóteses de pesquisa, a primeira alega que apesar de normativamente essencial para constituição da cidadania, a contribuição da Defensoria Pública Estadual para o acesso à justiça em Mossoró/RN e Pelotas/RS é limitada em vários âmbitos, devido ao restrito número de atendimentos em relação ao quantitativo populacional em condições de vulnerabilidade social e econômica, à precária estrutura operacional, institucional e de recursos humanos e à baixa qualidade do atendimento aos necessitados. Já as hipóteses secundárias de pesquisa convergem para as seguintes perspectivas: a) a política pública de acesso à justiça está em processo de consolidação; b) a carreira do defensor público apesar de institucionalizada, carece de reconhecimento e equiparação com as demais carreiras jurídicas; c) a limitação estrutural das defensorias implica no precário acesso à justiça consequentemente, em prejuízo no exercício da cidadania pelas populações vulneráveis; d) o cargo de defensor público funciona como período de experiência para inserção em outros cargos, gerando a descontinuidade no desempenho da função; e) grande parte da população desacredita na capacidade de defesa de seus direitos pela instituição.

A metodologia mescla técnicas qualitativas, com análise de conteúdo, e quantitativas, a partir da realização de *survey*, consolidadas de forma comparativa entre as duas cidades, com a finalidade de compreender as percepções dos atores envolvidos sobre a compreensão dos resultados da implementação da política pública em apreço nas unidades institucionais, comparando as duas comarcas que são de regiões e estados diferentes. De modo, que buscar-se-á, preliminarmente, as semelhanças para maximizar as diferenças, auxiliando na compreensão e análise das disparidades (GONZALEZ, 2008).

Para tanto, teve-se como ponto de partida o arrolamento dos atores sociais envolvidos, das esferas de atuação jurisdicionais e políticas, da competência e da trajetória histórica das unidades institucionais, respectivamente, frente à política pública de acesso à justiça por meio de levantamento e a análise de documentos formais e oficiais pertinentes ao objeto de estudo e temática proposta, configurando-se como parâmetros analíticos complementares, os dados e indicadores disponíveis no Mapa da Defensoria Pública (IPEA, 2013) e nos Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil (BRASIL, 2003, 2006, 2009 e 2015).

Nessa fase, foi feita uma pesquisa bibliográfica exploratória, a partir do levantamento de referências publicadas por meio eletrônico e escritos, como artigos científicos, livros, estudos institucionais e dados disponíveis em páginas oficiais. Também, sendo realizadas algumas visitas às instituições estudadas com o intuito de usufruir de autorização para realização da coleta de dados. Todavia, em cada unidade foi exigido a formulação escrita do pedido de autorização para obtenção de dados da fase empírica, com o envio de requerimento formal e documentos para apreciação pela instituição.

Na DPE RN após envio do pedido para o e-mail: defensoriapublica@rn.gov.br, em 12 de maio de 2016, este foi analisado pela Defensora Pública-Geral Renata Alves Maia, com confirmação de autorização recebida via correios datada de 01 de junho de 2016. No tocante a DPERS, formulou-se pedido formal para os e-mails: pelotas@defensoria.rs.def.br, regional.pelotas@defensoria.rs.def.br, em 05 de maio de 2016, reiterado em 01 e 05 de julho, com entrega física da solicitação e endereçamento para os e-mails da Defensora Diretora e para a Coordenadora Administrativa, tendo o pedido sido encaminhado e analisado pela Subdefensora Pública-Geral do Estado para Assuntos Institucionais, Cassandra Sibemberg Halpern, com autorização comunicada por e-mail em 10 de agosto de 2016, com algumas exigências institucionais³.

Com enfoque na análise comparativa das informações documentais,

3 1) Na publicação dos dados obtidos perante a Defensoria Pública, deve ser respeitado o sigilo dos nomes das partes nos processos judiciais que tramitam em segredo de justiça; 2) Nos casos em que envolver criança e adolescente, a divulgação de nomes e demais informações deve ser precedida de autorização dos responsáveis legais; 3) A realização de entrevista com os Defensores Públicos que atuam na comarca deve ser previamente agendada, de acordo com a concordância e disponibilidade de cada agente.

indicadores e dados quantitativos disponíveis e na superação do enfoque estadual dos produtos acima referenciados, no ano de 2016 foram aplicados 200 (duzentos) questionários (Apêndice A) à população assistida, grupo-alvo das duas comarcas pesquisadas, população que auferia renda de até 03 (três) salários mínimos, quantidade dividida proporcionalmente, e realizadas entrevistas qualitativas semiestruturadas (Apêndice B) com 06 (seis) defensores públicos, os burocratas da linha de frente da implementação da política (HOWLETT; RAMESH E PERL, 2013), de maneira que os dados foram tratados e analisados por meio do programa SPSS.

Para a categorização dos dados obtidos e análise das variáveis, utilizou-se a análise de conteúdo por tratar-se de técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, que pode ser empregada nas abordagens quantitativa e qualitativa, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social, com o intuito da compreensão do cotidiano envolto nas mensagens analisadas, visando fazer generalizações (BAUER, 2002 e BARDIN, 2009).

Assim, busca-se traçar uma comparação entre a percepção dos atores envolvidos na implementação da política pública de acesso à justiça pelas unidades institucionais, quanto a análise de critérios objetivos (data da implementação, estrutura administrativa e institucional, autonomia financeira e orçamentária, números de defensores e suas atribuições, parâmetros de renda do público alvo, localização e acesso às unidades) e condições subjetivos (qualidade do atendimento, percepção democrática e cidadã dos defensores e beneficiários), com vista a exposição do panorama local, identificando-se as semelhanças e analisando as disparidades.

O estudo que se segue está estruturado em seis capítulos, além da introdução e das considerações gerais. Pela necessidade de apresentar alguns conceitos fundamentais para a compreensão do objeto de estudo, primeiro capítulo trata-se da exposição do deslocamento analítico-teórico da democracia minimalista para a democracia substantiva com vistas a análise da vigência desta no contexto democrático brasileiro, além de expor as principais contribuições de cientistas políticos das vertentes culturalista e neoinstitucionalista que versaram sobre este tipo democrático.

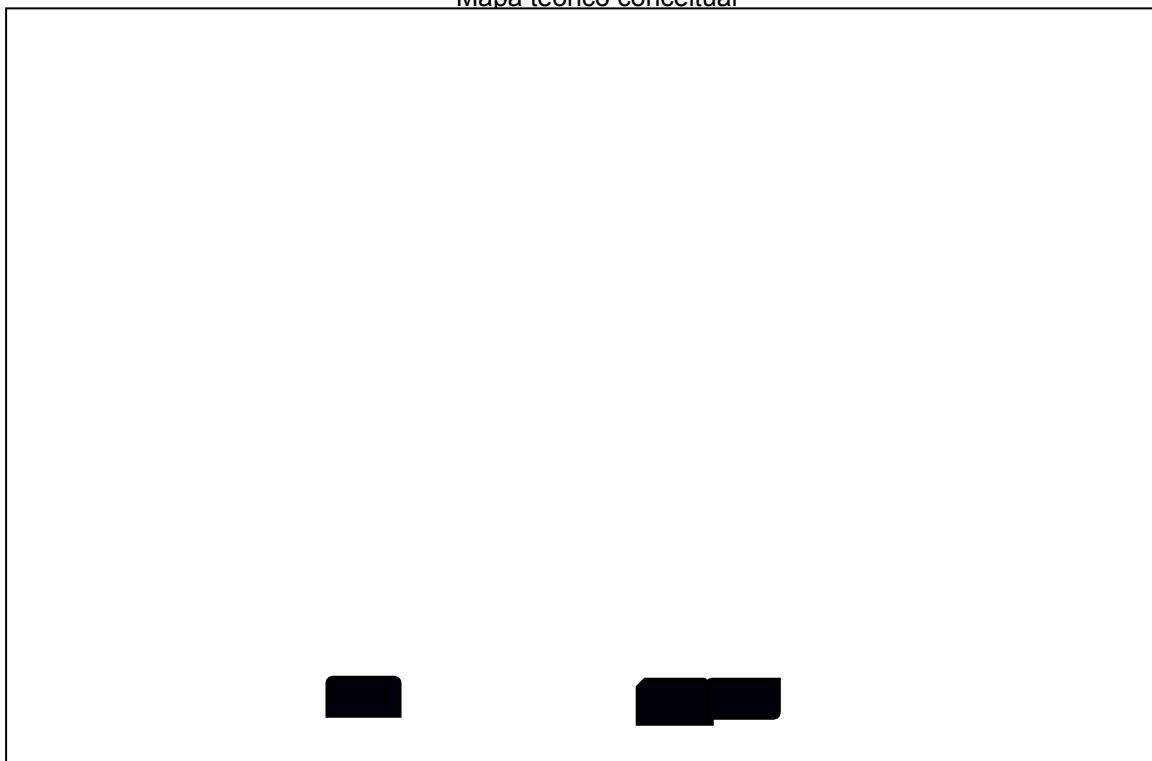
O segundo capítulo apresenta especificamente revisão de literatura acerca das políticas públicas e com análise preliminar da política pública de acesso à justiça executada pela defensoria pública estadual à luz da abordagem neoinstitucional. Para tanto, é realizada uma breve explanação de cunho descritivo e analítico do estado da arte desta política na ciência política, bem como do papel institucional desta instituição e sua relevância quanto à implementação da referida política pública no regime democrático vigente.

O terceiro capítulo aborda a exposição descritiva do aparato histórico e conceitual das defensorias públicas estaduais, com enfoque na estruturação, atuação, composição, atores envolvidos e características enquanto órgão integrante do sistema de Justiça brasileiro, bem como na implementação da política pública de acesso à justiça no contexto nacional.

O quarto e quinto capítulos versam sobre os aspectos institucionais, no contexto estadual e local, que caracterizam as unidades da defensoria pública estadual selecionadas como objeto de análise, tendo em vista a coleta das informações e os elementos histórico, estrutural, organizacional, recursos humanos e financeiro que permeiam o processo de implementação da política pública pelas instituições destacadas, por meio do método comparativo.

No sexto capítulo é realizada, a partir do referencial teórico e das informações coletadas na aplicação dos instrumentais, a análise das características subjetivas, fornecendo base empírica para mensuração qualitativa dos resultados desta política obtidos nas instituições estudadas e sua possível repercussão na concepção democrática e cidadã dos seus atores.

Figura 1
Mapa teórico conceitual



2 Da democracia procedimental a democracia substancial: panorama brasileiro

No decorrer do presente capítulo, serão apresentadas algumas considerações sobre a classificação da democracia conforme a linguagem política moderna, considerando, para tanto, suas características quanto ao regime pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera. Todavia, não se pretende esgotar o tema, e sim realizar a apresentação da temática com vistas a possibilitar uma melhor compreensão do panorama democrático brasileiro e sua influência na consciência cidadã dos brasileiros, tendo por pano de fundo a interface entre a cultura política e as instituições e de sua importância na relação dos cidadãos com a democracia.

No Brasil, apesar do avanço da democracia, o sistema político é insuficiente para dar conta das demandas sociais das populações mais pobres e / ou em situação de forte desigualdade (MOISÉS, 2008, p. 12). Isso porque a recente experiência democrática brasileira, trazida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, carece de mecanismos efetivos de incorporação social e econômico, embora já tenha consolidado fortemente a consolidação política.

Desta forma, imputa-se ao Estado a tarefa de mobilização e esforços na promoção e reintegração entre indivíduo, sociedade civil e as instituições, com vistas a consolidação da democracia, que traga no seu bojo, a efetivação dos direitos humanos, e consequentemente, da cidadania sem exclusão (BAQUERO, 2003, p. 3). Nesta perspectiva, abordar-se no presente capítulo o deslocamento analítico-teórico da democracia minimalista para a democracia substantiva com vistas a análise da sua vigência no contexto democrático brasileiro.

Para tanto, expõe-se a significativa contribuição de cientistas políticos das vertentes culturalista e neoinstitucionalista que versaram sobre este tipo democrático. Dividimos a análise em cinco eixos de discussão: na primeira, recuperamos a discussão quanto ao aparato conceitual e teórico da democracia; na segunda, tratamos das relações entre cultura política e democracia e sua influência na Ciência Política; na terceira, analisamos o deslocamento da democracia minimalista para a substantiva com enfoque em suas características e tensões; na quarta, trataremos da relação entre cidadania, participação e democracia e; por fim, na última, mostramos como este tipo democrático é materializado no contexto na jovem democracia brasileira.

2.1 Democracia: aparato conceitual e teórico

Terminologia bastante conhecida, considerada como conceito polissêmico envolto por inúmeras divergências atribuídas ao que Robert Dahl se referia como um problema de mensuração democrática, a democracia “tem diferentes significados, para diferentes pessoas em diferentes contextos e lugares” (DAHL, 2001, p. 3). Este problema de mensuração democrática é o motor que move toda a discussão teórico-conceitual que circunda a democracia enquanto regime típico do Estado contemporâneo. Posto que a expansão da democracia para quase todas as regiões do mundo foi o fenômeno político mais importante do século XX (MOISÉS, 2008, p. 13).

Noberto Bobbio define democracia como “um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de governo e para a formação das decisões políticas, que abrangem a toda a comunidade, mais do que uma determinada ideologia”. Salienta, ainda, que essas regras determinam como se deve chegar à decisão política e não o que decidir, daí a necessidade de fazer-se uma distinção entre democracia formal e democracia substantiva (BOBBIO, 2004, p. 326).

Nesta tônica, tomando por parâmetro o conceito clássico defendido por Abraham Lincoln, em 19 de novembro de 1863, na cerimônia de inauguração do Cemitério Militar de Gettysburg, na Pensilvânia, Estados Unidos, de democracia como sendo o “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Depreende-se que, a democracia formal seria caracterizada pelos comportamentos universais, com alternâncias no poder, diferentemente da democracia substantiva que faz referência prevalentemente a certos conteúdos da definição, principalmente, à ideia de igualdade. Portanto, nesta tônica:

A democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo. Como a democracia formal pode favorecer uma minoria restrita de detentores do poder econômico e, portanto, não ser um poder para o povo, embora seja um Governo do povo, assim uma ditadura política pode favorecer em períodos de transformação revolucionária, quando não existem condições para o exercício de uma Democracia formal, a classe mais numerosa dos cidadãos, e ser, portanto, um Governo para o povo, embora não seja um Governo do povo (BOBBIO, 2004, p. 328).

Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a democracia implica no acesso ao poder do Estado, através do sistema eleitoral e a vigência do Estado de Direito. Logo, pressupõe, a vigência de regime político e uma forma de organizar o poder, de maneira que o Estado não vulnere os direitos políticos, civis e sociais (PNUD, 2004, p. 57).

Entendida como o regime da soberania popular, da prevalência do governo da maioria, a democracia engloba o pleno respeito aos direitos das minorias, com pleno respeito aos direitos humanos (BENEVIDES, 1994, p. 7). Bobbio cita Macpherson, apontando que:

O conceito de Democracia atribuído aos Estados socialistas e aos Estados do Terceiro Mundo espelha mais fielmente o significado aristotélico antigo de democracia. Segundo este conceito, a Democracia é o Governo dos pobres contra os ricos, isto é, é um Estado de classe, e tratando-se da classe dos pobres, é o Governo da classe mais numerosa ou da maioria e é esta a razão pela qual a Democracia foi mais execrada do que exaltada no decurso dos séculos (BOBBIO, 2004, p. 328).

Por democracia substantiva entende-se aquela “democracia de conteúdo, [...] vinculada aos direitos fundamentais e centrada na realização do indivíduo em todas as suas potências. Uma democracia de limite, de controle, de uso, e de ação do poder político”. Faz-se mister, portanto, que a democracia substancial não exclui a democracia procedimental, somente pautada no construto do desenho institucional, esta pode ser encarada como espécie ou meio de alcance daquela (DALLA-ROSA, 2007, p. 217).

A igualdade formal, de que todos são iguais perante a lei, da democracia liberal pode servir de fachada para a manutenção de níveis substantivos de

desigualdade e de violação de direitos civis. As desigualdades de riqueza e de poder impedem o alcance da igualdade nas oportunidades substantivas. Por sua vez, igualdade social sem liberdade política desemboca em ditaduras populares por falta de competição eleitoral e de respeito aos direitos políticos.

Há ainda outro óbice, de natureza metodológica. Trata-se da dificuldade de encontrar um padrão de medição que possa ser considerado a essência da democracia “substantiva”. E mais, como decidir qual das “substâncias” será escolhida sem voltar a cair no proceduralismo? Logo, a democracia não pode estar desligada do contexto socioeconômico em que vivem os indivíduos. Com o intuito de esclarecer esta indagação, primeiramente, abordaremos como se dá a relação entre a cultura política e a democracia no âmbito da Ciência Política.

2.2 Cultura política, democracia e sua influência na Ciência Política

Inserida no processo de redemocratização vivenciado pela América Latina, a cultura política e democracia brasileira apresentam-se como objetos significativamente estudados pela Ciência Política. A perspectiva multicausal tem sido significativamente adotada por estudiosos das ciências sociais em suas análises dada a complexidade dos fenômenos políticos e, especialmente, dos processos de democratização (ALDÉ, 2014, p. 7-8).

Para a explicação dos processos contemporâneos dentre os fatores considerados como relevantes, um conjunto de elementos culturais ou subjetivos têm despontado com considerável destaque. Todavia, a importância atribuída a esses elementos no cenário da política não é exclusividade dos teóricos contemporâneos, antecedentes significativos desse interesse podem ser encontrados em autores clássicos como os filósofos Platão e Aristóteles (RIBEIRO, 2011, p. 23).

A cultura configura-se como elemento vital de sobrevivência da democracia ao longo prazo, ante a dependência não só de mudanças institucionais ou manobra no nível das elites, mas também dos valores e das crenças das pessoas comuns (INGLEHART, 2002, p. 134-135).

Portanto, a dimensão da variação cultural vislumbra-se de significativa importância para o estudo da democracia, necessitando ser levados em conta nas análises. De modo que, as sociedades contemporâneas se caracterizam

por traços culturais diferenciados, que permanecem por extenso período, tendo esses traços significativo impacto no desempenho político e econômico das sociedades e em vários fenômenos sociais.

Os valores que emergem da cultura política podem também alterá-la e isto pode se dar na direção da consolidação democrática, ou não, dependendo da marca positiva ou negativa dos valores. A cultura política é o tecido valorativo de uma sociedade, ou seja, a teia de princípios que orienta as ações, posições e disposições dos cidadãos em relação à política (PASE et al., 2012, p. 186).

A teoria da cultura política foi fundada por Almond e Verba (1963) com a publicação da obra *The Civic Culture*, que adveio do grande esforço baseado no empirismo, ante o contexto vivenciado na década de 1960 de descolonização africana que gerou entusiasmo para a fundamentação da pesquisa. Trata-se de estudo da relação entre cultura política e democracia, tendo como ponto central: o caráter político, diante da nova ordem do pós-Segunda Guerra Mundial que versava sobre a democracia participativa.

A pesquisa desenvolvida pelos autores resultou no incentivo à perspectiva democrática norte americana nos estudos da Ciência Política. Para os autores, a classificação da cultura política em: paroquial (estrutura política tradicionalista), de sujeição (estrutura política autoritária) e participante (estrutura política democrática) - na sociedade vislumbrava-se prejudicada, haja vista, a possibilidade e ocorrência somente da mesclagem entre as culturas – paroquial/sujeição, participante/paroquial (intermediária) e sujeição/participante – tratando-se, deste modo de classificação híbrida. Da combinação entre a modernidade e a tradição adveio o termo *civic culture*, ou seja, cultura cívica, verificada por meio de exame de atitudes democráticas em cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e México), orientações e padrões políticos de uma nação, como forma de delimitar a sua cultura política (ALMOND E VERBA, 1963, p. 12).

Nessa perspectiva, para Almond e Verba, a orientação atitudinal do cidadão pela política resultaria em sua cultura política, buscando assim alinhar a construção do consenso com a da aceitação. Entendida como variável determinante, a cultura política adveio com a tarefa de preencher a lacuna explicativa deixada pela abordagem institucionalista - cuja análise identifica as instituições como variável independente da mudança das orientações dos

cidadãos, bem como da consolidação democrática (PRZEWORSKI et al., 2003, p. 10), posto que torna-se inviável pensar no surgimento, consolidação e do conteúdo da democracia sem considerar o modo que o indivíduo a encarava, devendo, portanto, haver congruência entre o regime político e a cultura política do povo.

[...] the term political culture thus refers to the specifically political orientations – attitudes toward the political system and its various parts, and attitudes toward the role of the self in the system. We speak of a political culture just as we can speak of an economic culture or a religious culture. It is a set of orientations toward a special set of social objects and process (ALMOND e VERBA, 1963, p. 13)⁴.

Ao abordar a delicada relação entre cultura política e estrutura política, Lúcio Rennó (2008) nos leva a reflexão quanto a visão da cultura política como instrumento metodológico de análise do processo democrático, posto que utilizou da linguagem estatística (*surveys*) para a construção de subculturas políticas por meio de pesquisas de opinião, como ferramenta de pesquisa e estudo. Diferentemente da perspectiva exposta por Almond e Verba (1963), afirma a possibilidade da transição da cultura política por meio de mudanças mediante processo lento e não paliativo, bem como apresenta crítica significativa a adoção do regime liberal democrático como modelo ideal de democracia para a cultura política. Para o autor:

[...] quando ligada diretamente ao comportamento político do cidadão, a esfera cultural constitui um instrumento relevante de análise da realidade política. Nesse sentido, o objetivo desse enfoque passa a ser a caracterização dos valores distribuídos por uma população e as maneiras como esse conjunto de orientações subjetivas afeta a ação política desse cidadão e o funcionamento de todo o sistema político. Descarta-se a intenção de classificar culturas em relação a um tipo ideal (RENNÓ, 2008, p. 88-89).

Entretanto, devido à formulação de críticas ao estudo fundador da abordagem culturalista aliada à popularização de modelos racionalistas fundamentados em variáveis econômicas e na racionalidade dos atores sociais, o conjunto de fatores ditos como culturais – valores, sentimentos, conhecimentos e crenças – tornaram-se irrelevantes e os estudos de cultura política passaram por um período de relativo esquecimento. Esse contexto

⁴O termo cultura política refere-se assim às orientações especificamente políticas - atitudes em relação ao sistema político e suas várias partes, e atitudes em relação ao papel do eu no sistema. Falamos de uma cultura política assim como podemos falar de uma cultura econômica ou uma cultura religiosa. É um conjunto de orientações para um conjunto especial de objetos sociais e processos (ALMOND e VERBA, 1963, p. 13, tradução nossa).

alterou-se nos anos 1980, quando alguns estudiosos, através de pesquisas empíricas de relevância e amplitude geográfica e histórica, retomaram as teses basilares desta abordagem, evitando os equívocos dos estudos pioneiros (RIBEIRO, 2011, p. 40).

Na ânsia de tentar responder aos inúmeros desafios da democracia moderna, Robert Putman (1996) em sua obra *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna* estuda a experiência da Itália moderna realizando análise comparativa entre regiões Norte e Sul daquele país. Partindo de uma concepção neoinstitucionalista, tinha por objetivo testar as hipóteses de inovação institucional e verificar como a interação dos indivíduos em sociedade resultava no desenvolvimento regional e na consolidação da democracia italiana, contudo, estas hipóteses iniciais findam por negadas, de modo que surge uma hipótese alternativa ocorrendo uma inversão no seu modelo causal, ressaltando a autonomia e a capacidade explicativa das variáveis culturais (PUTNAM, 2000, p. 129).

Dentre os conceitos expostos, destaca-se, dada a temática em estudo, o de comunidade cívica caracterizada por “cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e colaboração” (PUTNAM, 2000, p. 30-31). Inaugurando, portanto, a retomada dos estudos culturalistas na ciência política contemporânea.

Nessa tônica, Robert Inglehart (1988) realiza estudo intitulado *The Renaissance of Political Culture* no qual, por meio da utilização de significativo material empírico, obtido por *surveys* realizados pelo período de quinze anos, possibilitando um primeiro teste longitudinal das teses culturalistas, reforçando a capacidade explicativa das variáveis envolvidas no termo cultura política em uma perspectiva mundial (RIBEIRO, 2011, p. 44).

Posteriormente, Larry Diamond (1994) partindo do princípio de que a cultura política é uma variável significativa para a explicação dos processos de democratização, organiza e edita a obra coletiva *Political Culture and Democracy in Developing Countries* que versa sobre a interação entre atitudes, crenças e valores e o estabelecimento e a consolidação desta forma de governo em diferentes nações e religiões do mundo, relacionando cultura política e estrutura geográfica com enfoque na mútua relação causa e efeito entre cultura e estrutura política (idem, 2011, p. 51).

A teoria postula que essas orientações têm longa duração no tempo e, assim, que elas influenciam os cidadãos a aceitarem ou não o regime democrático como sua alternativa preferencial. Mas isso não quer dizer que mudanças de orientação não possam ocorrer, neste caso, sob a pressão de efeitos de transformações geracionais e/ou de processos de modernização econômica e social sobre os valores políticos (MOISÉS, 2008, p. 16).

[...] a cultura política ocupa um lugar central no cotidiano dos indivíduos, podendo servir tanto para regular a transmissão de valores políticos, quanto para legitimar o funcionamento das instituições políticas. A forma como se constrói e se difunde essa cultura está diretamente relacionada a como se reproduzem os comportamentos, as normas e os valores políticos de determinada comunidade (BAQUERO, 2007, p. 102).

Como o sistema político é um reflexo da sociedade de um país, a cultura política refere-se a uma variedade de atitudes, crenças e valores políticos – como orgulho nacional, respeito pela lei, participação e interesse por política, tolerância, confiança interpessoal e institucional que afeta o envolvimento das pessoas com a vida pública. “A democracia é um fenômeno cuja dimensão humana e cultural é central” (PNUD, 2004, p. 22-23).

Portanto, constata-se a relação entre o estudo democrático e a abordagem culturalista, que se consolidou enquanto uma das matrizes interpretativas da Ciência Política contemporânea, dado o “evidente avanço teórico no sentido de incorporar dimensões históricas e contextos sociais na composição do tecido valorativo, cuja cultura política compõe e é composta” (PASE *et al.*, 2012, p. 186). Assim, no próximo tópico, destacaremos o deslocamento de análise do viés democrático nas teorias contemporâneas da democracia, partindo do enfoque minimalista para o substancial, expondo características e tensões em relação aos demais tipos democráticos.

2.3 Da democracia minimalista para a substantiva: características e tensões

Nas “democracias mais antigas”, típicas de alguns países da Europa e dos países anglo-saxões, a credibilidade que a população tem nas instituições é muito maior que nas novas democracias (MOISÉS, 2008, p. 12). Quando argumentou, há mais de duas décadas atrás, que uma terceira onda de democratização tinha varrido o mundo entre 1974 e 1990, Samuel Huntington

referiu-se a não mais que trinta países que tinham feito a transição do autoritarismo para a democracia, o que fez dobrar o número de governos democráticos no mundo (HUNTINGTON, 1994, p. 15).

A certeza do triunfo da democracia não quer dizer ausência de problemas e menos ainda falta de preocupação com a questão da estabilidade democrática; essas questões são recorrentes, ainda que se acredite que elas serão superadas futuramente, dada a inexistência de qualquer alternativa melhor e a impossibilidade desse princípio ser aperfeiçoado (FUKUYAMA, 1992, p. 10).

O significado do termo democracia parece razoavelmente claro, porém isso tende a ser obscurecido, pois atualmente ocorre um otimismo e aprovação universal, ou seja, são extremamente raros os teóricos e estadistas que admitem a possibilidade de a democracia não ser o melhor e mais adequado regime de governo para todas as populações, culturas e nações (PASE, 2016, p. 16).

Para a Freedom House (2005), instituição que produz um dos monitoramentos políticos mais acessados em pesquisa em níveis internacional, nacional e local, as nações podem ser consideradas democracias eleitorais, uma vez que suas mais recentes eleições para a escolha de governos atenderam aos padrões internacionais, segundo os quais elas devem ser justas, competitivas, regulares e abertas à participação de todos os segmentos da comunidade política, independentemente de sua ideologia e de suas raízes culturais, étnicas ou socioeconômicas.

Por considerar que o cerne da democracia é a seleção dos líderes através de eleições competitivas, Joseph Schumpeter defende que a democracia que vigora no mundo moderno pode ser definida como um arcabouço institucional que estabelece regras que definem quem está apto a participar do processo político para escolha dos governantes e quais os meios de disputa do poder político (SCHUMPETER, 1984, p. 313). O modelo schumpeteriano de democracia também chamado de "modelo procedimental" ou modelo de "democracia formal", trata-se de método de seleção de líderes, filiando-se a adoção da definição processual de democracia, centrada em um critério minimalista.

Nesta perspectiva, destaca-se o estudo desenvolvido por Huntington que classifica um sistema político do século XX como democrático quando seus

principais tomadores de decisões coletivas são selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais, nas quais os candidatos concorram livremente pelos votos e em que, virtualmente, toda a população adulta tem direito ao voto (HUNTINGTON, 1994, p. 16).

Neste sentido, Huntington emprega a definição processual de democracia, mais especificamente, o conceito formulado por Joseph Schumpeter (1942), posto que se a eleição popular é a essência da democracia, o ponto crítico no processo de democratização é a substituição de um governo que não foi escolhido desse modo por outro, selecionado através de uma eleição aberta, livre e imparcial. Entretanto, o processo de democratização é mais complexo e vários pontos devem ser acrescentados à definição (idem, 1994, p. 18-19).

Nesta tônica, Huntington caracteriza os pontos a serem considerados na definição de um regime democrático. Primeiramente, a democracia deve ser vista como virtude pública e sua relação com as outras virtudes e vícios públicos só pode ser entendida se estiver claramente diferenciada de outras características dos sistemas políticos. Em segundo lugar, as limitações de poder são características implícitas do regime democrático. Um terceiro ponto a ser considerado diz respeito à estabilidade do sistema político democrático, a qual pode ser concebida em termos de institucionalização (ibidem, 1994, p. 19-20).

Com a onda de redemocratização constata-se um avanço da democracia no mundo. Mas em vários casos é possível observar que essa democracia é limitada, pois as eleições não garantem por si só a instauração de um regime democrático que garanta princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos (MOISÉS, 2008, p.13). Em uma perspectiva histórica ampla, a estabilidade da democracia estável advém apenas do fortalecimento das instituições representativas, mas também da desconcentração das 'chances de vida' a que se referia Max Weber – isto é, dos privilégios socioeconômicos (LAMOUNIER, 1990, p. 30).

Por tratar-se a democratização como fenômeno de natureza multidimensional, o estabelecimento de um regime democrático implicaria basicamente nas seguintes condições: 1) direito dos cidadãos escolherem

governos por meio de eleições com a participação de todos os membros em idade adulta da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) liberdade de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral (MOISÉS, 2008, P. 13-14).

Democracia, esta eminentemente representativa, pode vir a apresentar indícios de crise de representatividade dado o descontentamento dos cidadãos com seus representantes e com as instituições político-democráticas. Na contemporaneidade, a democracia representativa encontra-se diretamente relacionada à ideia de democracia procedimental (GOYARD-FABRE, 2003, p. 203).

A democracia procedimental, entendida como democracia minimalista, centrada no método de seleção de candidatos em pleito eleitoral, em que o exercício do poder pelo povo reduz-se à participação por meio do voto, ou seja, focada no sufrágio universal. A democracia procedimental parece ou, ao menos, mostra-se no âmago de muitos dos Estados soberanos, notadamente da América Latina. Nesse sentido, Marcello Baquero (2002, p. 121) leciona:

[...] quatro fatores parecem estar incidindo no desfecho do modelo universal de democracia procedimental, sendo eles: a) Novas formas de participação e diálogo (participação comunitária); b) Novos atores políticos em nível local (descentralização); c) A teledemocracia (democracia midiática, democracia de audiências, democracia espetáculo, videocracia, cyberdemocracia, democracia televisiva); d) O fortalecimento da política orientada por assuntos (*issues*) (crise da democracia representativa) (BAQUERO, 2002, p. 121)

Seria, portanto, uma forma de democracia embrionária, muito distante ainda da democracia de conteúdo ou substancial. Ora, o papel dos cidadãos na estabilidade ou não e na credibilidade ou não do sistema democrático vigente é indiscutível (BAQUERO, 2002, p. 119). Contudo, a ausência de valores e crenças no processo de construção democrática associada a uma cultura política, em alguns casos, de passividade, de silêncio e sem mobilização gera, “uma democracia técnico-instrumental, e, num contexto de desigualdades econômicas, de caráter instável” (idem, 2002, p. 111).

Nestes moldes, o fortalecimento da democracia na contemporaneidade depende “da confiança depositada pelos cidadãos nos processos eleitorais e

nos sistemas de construção partidária” (ibidem, p. 106). A desilusão, por parte dos cidadãos, com a política, bem como, a desconfiança em relação aos seus representantes são elementos desfavoráveis à construção e solidificação de um regime democrático. São sob essas elucidações que entenderemos os conceitos modernos de democracia substancial e de democracia procedimental:

O primeiro tipo é o que define a democracia formal como uma “democracia de procedimentos”, ou seja, o que importa são os meios e os procedimentos utilizados no processo democrático. Assim, para essa “vertente”, os países são considerados democráticos se possuírem o sufrágio universal, se houver um sistema partidário organizado, se foram realizadas eleições regulares e se os mandatos eleitos forem fixos. A ênfase recai sobre aspectos institucionais: se estes garantirem a expressão política das pessoas, a democracia está garantida. Já a vertente da democracia substantiva argumenta que não basta apenas a existência de mecanismos eleitorais para a manutenção da democracia: aspectos econômicos e sociais influem no resultado dos votos das pessoas. Assim, os defensores da democracia substantiva afirmam que o voto de um empresário “vale” mais do que o voto de um mendigo, já que o empresário tem acesso a muito mais informações e oportunidades do que um mendigo. As condições sócio-econômicas, por influírem no resultado das eleições, também devem ser consideradas ao se definir as democracias. As desigualdades sociais se refletem em desigualdades políticas (SILVA, 2014, p. 59).

Para designar a forma e o modo como funcionam os regimes democráticos dos países ocidentais desenvolvidos (ou industrializados), Robert Dahl (1971) formulou o conceito de poliarquia no âmbito da Ciência Política americana. O conceito de poliarquia tem o mérito de permitir que a ciência social efetue uma análise mais realista dos regimes democráticos existentes, uma vez que, a partir desse conceito, torna-se possível estabelecer “graus de democratização” e, desse modo, avaliar e comparar os regimes políticos (DAHL, 2005, p. 25).

Logo, a poliarquia enquanto regime democrático pressupõe: 1) um governo responsivo em relação a seus cidadãos, estes politicamente iguais, constitui-se num sistema ideal; 2) os cidadãos são detentores de oportunidade plenas de: a. formular preferências; b. expressar suas preferências; c. serem contemplados em suas preferências institucionalmente na conduta do governo, sendo que tais instituições deverão fornecer à sociedade 08 (oito) garantias⁵

51. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio, 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos; 6. Fontes alternativas de informação; 7. Eleições

para que estas oportunidades abarquem o maior número de pessoas possíveis; 3) a conexão entre garantias e oportunidades são evidentes (idem, 2005, 25-26).

O conceito de poliarquia formulado por Dahl está fortemente baseado na concepção schumpeteriana de democracia, que se refere aos estudos pioneiros de Joseph Schumpeter (1942), dentro desta perspectiva, a democracia que vigora no mundo moderno pode ser definida como um arcabouço institucional que estabelece regras que definem quem está apto a participar do processo político para escolha dos governantes e quais os meios de disputa do poder político. Nesta tônica, destaca-se a abordagem de Robert D. Putnam sobre esta intersecção:

Segundo os teóricos da democracia, de John Stuart Mill a Robert Dahl, "a principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos". A democracia concede aos cidadãos o direito de recorrer ao seu governo na esperança de alcançar algum objetivo particular ou social; além disso, requer uma concorrência leal entre as diferentes versões do interesse público. (...) Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz) (PUTNAM, 2000, p. 77).

Nesta linha de análise, ressalta-se a contribuição significativa do cientista político Guillermo O'Donnell ao afirmar que o "regime democrático" é um "componente fundamental" da democracia, mas é insuficiente para a adequada materialização da democracia (O'DONNELL, 2013, p. 15). De forma que, a democracia política, a poliarquia ou o regime democrático – expressões tratadas como sinônimos, não são suficientes para a plena compreensão da democracia em termos de uma cidadania ampla, como exercício dos direitos civis, políticos e sociais: direitos humanos. Para tanto, reconhece a necessidade de um Estado de Direito, ou seja, Estado composto por regras de controle social, como forma de preservação da própria democracia e proporcionar o desenvolvimento humano (idem, 2013, p. 26).

A ineficiência estatal em termos da primazia das metas coletivas torna-se particularmente perversa numa sociedade como a brasileira, marcada por graus substancialmente elevados de desigualdade social e caracterizada pelo contraste entre um sistema social híbrido e multifacetado e amplos vazios institucionais, configurando-se graus extremos de destituição política, ao lado da privação social. As duas

livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (p. 26).

modalidades de destituição reforçam-se mutuamente, inviabilizando o pleno exercício da cidadania (DINIZ, 1997, p. 122).

Deste modo, a democracia procedimental apresenta-se como via que precisa ser aprimorada em direção a um regime democrático mais satisfatório para os cidadãos envolvidos. “Neste século, os maiores inimigos da democracia atacaram a democracia formal em nome da democracia substantiva (...) por outro lado, a democracia formal oferece verdadeiras garantias institucionais contra a ditadura, tendo mais possibilidades de acabar por produzir uma democracia substantiva” (FUKUYAMA, 1992, p. 63).

Logo, seria um erro afirmar que as exigências substantivas, como aquelas ligadas à justiça, por exemplo, estejam sempre em conflito com processos meramente formais da democracia. A ideia de democracia substancial surge como garantidora dos direitos do indivíduo, em sua plenitude, devido ao fato dos cidadãos poderem influir na condução política dos seus próprios destinos.

Com os fundamentos argumentativos acima expostos torna-se mais compreensível o conceito de democracia substantiva entendida como “democracia de conteúdo, [...] vinculada aos direitos fundamentais e centrada na realização do indivíduo em todas as suas potências. Uma democracia de limite, de controle, de uso, e de ação do poder político” (DALLA-ROSA, 2007, p. 217). Faz-se mister, portanto, que a democracia substancial não exclui a democracia procedimental, somente pautada no construto do desenho institucional, esta pode ser encarada como espécie ou meio de alcance daquela.

Nesse sentido, a democracia mostra-se em evidente condição de ser o instrumento racional do exercício do poder político, através do qual ocorre efetivamente a mediação dos interesses sociais, bem como uma composição das decisões governamentais, caminha-se para uma concretização democrática real e não ilusória (DALLA-ROSA, 2007, p. 426). Nesta perspectiva:

[...] constata-se uma convergência de pensamento a respeito de que a democracia depende, não somente da dimensão econômica, mas também da constituição de uma base de apoio normativo, ou seja, normas e crenças que valorizem os princípios democráticos também são essenciais para o processo de amadurecimento democrático. O fortalecimento da democracia, tanto na sua dimensão formal quanto

no aspecto substantivo, portanto, age integradamente (BAQUERO, 2007, p. 222).

Com base nessa perspectiva do ser humano e da evolução histórica, a democracia é definida como o sistema que permite a satisfação das aspirações humanas mais profundas e fundamentais, uma vez que ao efetivar politicamente a igualdade entre os homens, realiza simultaneamente a possibilidade da conquista mútua e universal do reconhecimento. A satisfação do desejo por reconhecimento é justamente o que reinsere a democracia no desenvolvimento político. Desenvolver-se politicamente é alcançar esse sistema livre de contradições internas fundamentais. Mais do que isso, o sistema democrático constitui o fim da história; ou seja, é a concretização de um princípio não aperfeiçoável, o último estágio possível para o desenvolvimento político (FUKUYAMA, 1992, p. 11).

Com base nos fundamentos teóricos, argumenta-se que a democracia substantiva: 1) pressupõe uma ideia do ser humano e da construção da cidadania; 2) é uma forma de organização do poder que implica a existência e o bom funcionamento do Estado; 3) implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social; 4) é uma experiência histórica particular na região, que deve ser entendida e avaliada em sua especificidade; 5) tem no regime eleitoral um elemento fundamental, mas não se reduz às eleições (PNUD, 2004, p. 26). Portanto:

[...] os teóricos situados no polo que conceitua a substância da democracia consideram necessária a inserção de dimensões sociais e econômicas, bem como da responsabilidade pública, no interior da definição como forma de contribuir com a sua capacidade compreensiva (PASE, 2016, p. 17).

Isso porque, o processo democrático apresenta-se como uma forma de justiça, não é apenas formal e abstrato. E, neste caso, tanto procedimental, por garantir meios justos para chegar a decisões coletivas, como substantiva (e distributiva), pois é também um mecanismo de distribuição adequada de autoridade que exige e é responsável pela distribuição de outros recursos cruciais para os cidadãos e para o funcionamento apropriado do processo, como poder, riqueza, educação, renda, acesso a conhecimento, oportunidades para desenvolvimento pessoal, entre outros.

Em decorrência, esse Estado democrático exige como um de seus atributos uma maior permeabilidade às demandas sociais - políticas macroeconômicas, tecnológicas, científicas e sociais ***stricto sensu***, dentre outras, bem como capacidade de detectar necessidades de médio e longo prazos que garantam o desenvolvimento sustentado e sobretudo maior justiça distributiva (COHN, 1997, p. 103) (grifo do autor).

Consequentemente, uma escolha entre o processo democrático e resultados substantivos não é uma simples escolha entre justiça processual e justiça substantiva. É uma escolha entre a justiça do processo democrático, tanto processual como distributiva, e outras reivindicações de justiça substantiva (DAHL, 2001, p. 164).

Deste modo, no próximo tópico trataremos do contexto brasileiro com vistas a analisar como se configura a relação entre cidadania, participação e qualidade da democracia no cenário político brasileiro.

2.4 Cidadania, participação e qualidade da democracia

Herdeira de uma tradição cívica pouco encorajada e sociedade eminentemente escravocrata, a democracia brasileira (1822-1930) carecia de instrumentos e mecanismos institucionais para o seu pleno exercício governamental e político, dentre estes destacava-se o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei.

Consequentemente, a concepção de poder público não existia, de modo que impossibilitava assegurar o mínimo de igualdade nem sequer formal de todos perante a lei, dada as relações de conveniência no uso e aplicação da lei, prejudicando, portanto, a garantia dos direitos civis. A participação na política nacional limitava-se a grupos pontuais e de pequena monta, até mesmo em acontecimentos significativos, sem a presença das massas.

O sistema político não dispunha de lugar para a participação do povo e, portanto, para a introdução de direitos sociais. Nessa tônica, as ações políticas do povo brasileiro somente se materializavam como mecanismo reacional às condutas arbitrárias das autoridades constituídas, nascendo neste contexto uma cidadania precária na qual figurava como cidadãos destinatários os indivíduos intitulados por Carvalho (1996) como “*cidadãos em negativo*”.

Apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito

por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores (CARVALHO, 1996, p. 75).

A história da participação do cidadão na política brasileira até 1930 é marcada por uma relação de distanciamento, dúvida e, muitas vezes, de oposição da maioria da população com o governo, entretanto, as reações das pessoas se limitavam a pequenos grupos que agiam quando se sentiam lesadas pela ação governamental, ou seja, caracterizava-se por uma postura reativa do cidadão diante da política, não sendo possível dizer que os movimentos populares existentes até aquela data eram politicamente organizados nem que os integrantes apresentavam um sentimento de nacional consolidado.

O processo de construção democrática de uma sociedade encontra-se intimamente relacionado a interação entre os diferentes contextos histórico-culturais, a legitimação do funcionamento das instituições políticas, a regulação dos valores políticos e como os comportamentos, as normas e os valores políticos de uma determinada comunidade são reproduzidos (BAQUERO, 2007, p. 102).

Acompanhado de intenso debate institucional, o longo processo de redemocratização vivido pelo Brasil, pediria, para muitos analistas, a rejeição da estrutura institucional que gerenciava a anterior experiência democrática com vistas a possibilitar a consolidação da democracia em gestação (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998, p. 81).

Deste modo, no Brasil o processo de redemocratização ocorreu pautado na terceira onda mundial de democratização que começou a partir de meados de 1970 - em países do sudoeste europeu e, posteriormente, da América Latina – e depois com a queda do muro de Berlim em 1989. Todavia:

O processo de redemocratização na América Latina, entretanto, mostrou a necessidade de resgatar o Estado tanto com variável independente (afetando a estrutura de relações sociais) quanto como variável interveniente (através da elaboração e implementação de políticas públicas), e integrá-lo teoricamente com a sociedade, duas esferas obviamente não autônomas. Esse redimensionamento do Estado é essencial à compreensão dos obstáculos que dificultam a consolidação democrática. A estrutura do Estado e as relações Estado-sociedade são relevantes para o processo democrático. O Estado necessita ser forte e autônomo suficiente para assegurar a lei e evitar que se torne o monopólio dos dominantes. No entanto, o poder do Estado precisa ser contrabalanceado pela força da organização civil (BAQUERO, 1994, p. 29).

Para o teórico político Alexis de Tocqueville (1961), o processo democrático ver-se como inevitável e fundamenta-se no aumento gradativo da igualdade de condições, relativa a toda a humanidade e seu próprio desenvolvimento seria diferenciado de acordo as peculiaridades de cada país, cada nação. Definindo a ação política do seu povo como item mais importante na diversidade de caminhos que as nações podem percorrer para a realização da democracia, determinando se “será liberal ou tirânica” (QUIRINO, 2001, p. 153-155).

De acordo com a contribuição de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán vislumbra-se decisivo para a democracia “que as barreiras legais, os direitos civis e as condições políticas possibilitem a participação da população adulta; um grande comparecimento nas eleições não quer necessariamente dizer que há mais democracia” (MAINWARING, BRINKS PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 678). Assim, apesar destes autores basearem seus estudos na concepção institucionalista, considera-se relevante para o nosso estudo que a descrição operacional e procedural da definição de democracia demonstra-se insuficiente, justificando-se sua anotação, pela própria definição dos autores acima destacada.

Limitamos a definição de democracia a questões procedurais e deixamos para ser resolvida empiricamente a relação entre democracia e igualdade. Incluir a questão da igualdade social na definição de democracia confundiria o analista, se bem que níveis elevados de desigualdade trabalham contra a democracia. (...) nossa definição não diz nada sobre a responsabilidade pública (*accountability*), sobre as falhas do Estado de direito, com exceção das que incidem sobre as liberdades civis e os direitos políticos, e sobre casos de “decretismo”. A inclusão desses critérios não inerentes à natureza da democracia resulta em uma definição não-mínima (MAINWARING, BRINKS PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 651).

De forma que, em vários casos é possível observar que a democracia procedural é limitada, pois as eleições não garantem por si só a instauração de um regime democrático que garanta princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos. Em casos de países de novas democracias, como o Brasil, o que está em questão não é se as democracias existem, mas sim a qualidade delas.

Baseados na abordagem minimalista de Schumpeter (1950) e procedimentalista de Dahl (1971) vários autores definiram democracia como: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a

participação de todos os membros adultos da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) liberdade de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral (MOISÉS, 2008, p. 13-14).

Todavia, pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa significa trazer as pessoas para a esfera pública, posto sem políticos ou cidadãos democráticos este regime está fadado ao fracasso. Logo, esta transição está condicionada, fundamentalmente, na capacidade estatal e das instituições que o compõem de aceitar e valorizar essa participação (BAQUERO, 2003, p. 84).

Com fundamento na racionalidade cultural, o comportamento político vislumbra-se ligado diretamente aos valores, de forma que a definição das preferências políticas de uma sociedade encontra respaldo no seu contexto cultural. Para Rennó (1998, p. 86-87) “o conteúdo específico de cada cultura contribui para prever o desempenho dos cidadãos e instituições no cenário político”. Portanto, por não haver singularidade entre cultura política e irracionalidade, a apatia política pode ser considerada como forma de expressão democrática.

Dessa forma, o avanço dessa análise política está em demonstrar que uma das formas de diferenciação entre as democracias está no padrão de atividades públicas, de ação política, em que os seus cidadãos se engajam. O sistema político e as suas instituições fundamentais devem ser adotados de forma indiscutível pelas elites políticas e pela maioria dos cidadãos como parte integrante do seu pertencimento à comunidade política. Nessa linha de análise, para Tocqueville (1961):

A democracia não precisa apenas ser igualitária, ela pode permitir aos homens serem livres. (...) embora as instituições de caráter liberal possam ajudar a manutenção das liberdades fundamentais, é na ação política dos cidadãos que está a garantia de sua real existência na democracia (QUIRINO, 2001. p. 156-157).

A participação política precisa ser reconhecida e entendida não restrita a um determinado grupo de pessoas, como privilégio de poucos. Posto que se aceita, nas condições modernas, que o trato da coisa pública diz respeito a todos, necessitando, para tanto, que o Estado esteja dotado de mecanismos

capazes de institucionalizar esta participação de forma ampliada, com a incorporação de segmentos populares. Nesta perspectiva, Stuart Mill (1968) encara o voto, não como direito natural, mas sim como uma forma de poder, devendo ser estendido a todos, até mesmo aos trabalhadores como instrumento de defesa dos seus direitos e interesses (BALBACHEVSKY, 2001, p. 196).

Depreende-se que devido à influência de um Estado com características patrimonialistas aliado à vigência de um modelo neoliberal nos países latino americanos, os pilares de consolidação da democracia brasileira limitam-se ao mero sentido jurídico-formal, ou seja, ao exercício do direito de votar e ser votado em um pleito eleitoral. Segundo Baquero (1994, p. 31-32) “a perspectiva técnica da democracia subverte o princípio democrático de *controle popular* do governo e o substitui pelo compromisso a procedimentos eleitorais rotineiros, definindo, assim a democracia pelos seus meios e não pelos seus fins”.

No Brasil, verifica-se uma concepção de participação política pautada de antagonismo, hostilidade e desconfiança entre o povo e as instituições tradicionais de mediação política - mecanismos formais de representação política, principalmente, os partidos, posto que estes perderam ao longo dos últimos anos do processo de redemocratização o status original de mediador dos interesses dos seus eleitores, nascendo, na guisa de transmitir e obter respostas as suas demandas sociais, mecanismos informais de representação política afastados da ingerência estatal, por meio do fortalecimento de entidades locais, associações de moradores, organizações voluntárias e organizações não-governamentais (ONGs), entre outras.

Dotada de complexidade a questão da participação política e a conformação democrática brasileira, constata-se que apesar de institucionalizada ante o aparato institucional instrumentalizado, a democracia brasileira carece na sua substância de instituições que satisfaçam as demandas sociais, de forma a resgatar o cidadão para o cenário político, tendo o Estado o papel determinante nesta construção, de modo a evitar o colapso do sistema representativo dada a crise de legitimação político-institucional.

A necessidade de enquadramento das demandas sociais herdadas de todos os períodos anteriores - a chamada dívida social acumulada - elevando à condição de cidadãos as massas de deserdados na América Latina, tem sido dificultada tanto pelas condições geradas

estruturalmente pelo processo de acumulação capitalista, ou seja, a heterogeneidade estrutural, que implica a não-coincidência do cidadão com o contribuinte. Embora as relações entre capitalismo, democracia e, mais especificamente, justiça substantiva, só muito recentemente venham sendo desenvolvidas, pode-se afirmar que não há nenhuma relação necessária entre democracia e justiça social, sendo, portanto, esta relação também uma construção de engenharia social (MOISÉS, 1989:59) e uma expressão da vontade política (FLEURY, 1994, p. 143).

Desde o início do processo de redemocratização brasileira, têm convergido para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos (BAQUERO, 2003, p. 83). Para Tocqueville (1961) a identidade nacional figura como ingrediente fundamental da cidadania. Seu estudo possui três eixos de análise: a identidade nacional, o agrupamento social e a atuação política dos cidadãos. A ação política dos cidadãos atua como mecanismo necessário para evitar o despotismo e a tirania da maioria. Destaque para a tentativa de soluções de problemas pelos cidadãos aquém do Estado (QUIRINO, 2001, p. 157).

Carvalho (1996, p. 11) conforme a distinção de T. A. Marshall⁶, desdobra a cidadania em: a) direitos civis: são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, garantem a vida em sociedade e baseiam-se na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos; b) direitos políticos: referentes à participação do cidadão no governo da sociedade, seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado; c) direitos sociais: garantem a participação na riqueza coletiva, incluindo os direitos à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria, tendo por ideia central em que baseiam a da justiça social. Deste modo, considerava-se os cidadãos em plenos (titulares dos 3 direitos), incompletos (possuidores de apenas alguns dos direitos) e não-cidadãos (os que não se beneficiassem de nenhum dos direitos).

Fundamentado na pirâmide da cidadania composta pela conquista gradativa e plena dos direitos civis, políticos e sociais, o historiador destaca

6 Para Marshall, primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente os direitos sociais foram conquistados no século XX. Para ele trata-se de uma sequência cronológica e lógica. “O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico (Idem, p.11).

sobre a conquista dos direitos na Inglaterra, que os ingleses os introduziram de maneira sucessiva e cronológica ante as conquistas do povo e resultou em pleno exercício. “Isto porque a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras”. Desta forma, “uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível” (CARVALHO, 1996, p. 9).

Diferentemente do ocorrido no Brasil em que os direitos que compõem a cidadania foram doados, segundo os interesses dos governantes de plantão, seu exercício parece distante da sua plenitude, de forma que sua estrutura de composição piramidal se deu de maneira invertida do ocorrido na Inglaterra, visto que apesar de completo o ciclo dos direitos, este não consegue atingir parcela expressiva da população.

A inversão da sequência dos direitos reforçou em nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado (CARVALHO, 1996, p. 227).

Caracterizada pela predominância de formas autoritárias de governo, a experiência política brasileira, tem gerado, enquanto consequência, uma restrição às possibilidades de uma participação política mais efetiva. Igualmente, constata-se historicamente, a ausência dos instrumentos necessários para uma construção democrática dotada de participação política ou quando presentes funcionavam de maneira precária ou com predisposições ideológicas determinadas, como os são os meios de comunicação, por exemplo.

Nessa perspectiva, as disputas eleitorais revestiram-se, ao longo do tempo, de apelos emocionais, clientelistas, subjetivos e personalistas (BAQUERO, 2001, p. 100):

Pesquisas sobre processo de constituição de cidadania mostram que os cidadãos, de maneira geral, continuam a internalizar valores e crenças que viabilizam um cidadão mais eficiente na dimensão política. (...) O Estado, na percepção do cidadão, é avaliado puramente em bases emocionais, é visto como uma entidade protetora e benevolente e não como uma instituição cuja obrigação é de preservar os direitos sociais da sociedade. (...) A política, nesse sentido, é vista pelos cidadãos como uma prática publicitária, estrutura pelos meios de comunicação. Essa concepção da política é claramente conduzida à passividade e aceitação dos padrões

tradicionais impostos por quem comanda o Estado. Claramente não existem condições objetivas para o desenvolvimento de uma consciência crítica (BAQUERO, 1994, p. 39).

Nessa tônica, a qualidade da democracia da capacidade do regime em: satisfazer as expectativas dos cidadãos no tocante a missão que o governo precisa desempenhar (qualidade de resultados); assegurar liberdades e igualdade política possibilitando o alcance de suas aspirações ou interesses (qualidade de conteúdos); permitir que as instituições disponibilizem para os cidadãos instrumentos que possibilitem a realização de avaliação e fiscalização do desempenho de governos e representantes (qualidade de procedimentos).

De modo que tanto as instituições como os procedimentos políticos são entendidos como meios de promoção de valores e princípios adotados pela sociedade como integrante do processo político (MOISÉS, 2008, p. 15). Deste modo, avançaremos na discussão do nosso estudo na próxima seção com a abordagem da democracia substantiva.

2.5 Democracia substantiva e contexto democrático brasileiro

A expansão da democracia para quase todas as regiões do mundo caracteriza-se como o fenômeno político mais importante do século XX. De forma que não existe uma via única para a institucionalização democrática, haja vista os novos regimes demonstrarem-se bastante diferentes entre si. Nos últimos 30 anos, a democracia se tornou o regime político preferido das nações incluindo o Brasil e, este processo de construção democrática que será ponto da discussão neste tópico.

Em casos de países de novas democracias, como o caso brasileiro, o que está em questão não é se as democracias existem, mas sim a sua materialização no tocante ao conteúdo social. O sistema político e as suas instituições fundamentais podem ser vistos como elementos que integram o sentido de pertencimento à comunidade política tanto para os que compõem as elites políticas como a maioria dos cidadãos. “A ideia é que instituições não são instrumentos neutros de realização de interesses e de preferências, mas correspondem a escolhas normativas da sociedade sobre como processar seus conflitos constitutivos” (MOISÉS, 2005, p.15).

Nesta perspectiva, leciona Marcus F. Figueiredo e Argelina Maria C.

Figueiredo (1986, p. 124), ao analisar e debater a experiência brasileira da Nova República no âmbito social, intitulada “Prioridades 85” que toma como pressuposto a necessidade premente de se estabelecer condições para o desenvolvimento social e caracteriza esse objetivo como sendo não um mero crescimento dos indicadores sociais, mas como sendo a “democratização substantiva” da sociedade, isto é, “a extensão dos direitos sociais fundamentais a toda população” (BRASIL, MPCG, 1985).

Neste regime político de governo do povo para o povo, ao longo das épocas, tem-se demonstrado certo indício de problematidade. Anteriormente, a discussão pautava-se sobre a definição de ser ou não ser a democracia a melhor ou pior forma de regime, já que dúvidas pairavam acerca das capacidades dos cidadãos de se autogovernarem quando do exercício direto do poder. Hodiernamente, o dilema volta-se, dado a impossibilidade ou inviabilidade de uma democracia direta, pelo que se percebe no caso brasileiro, para o conceito de democracia, fundamentada na noção de representatividade, aliado à “obediência a um ritual político em que o voto é visto como o ponto onde se esgota sua participação política” (BAQUERO, 2002, p. 118), porque não sua participação no poder.

Isso porque “apesar de ganhos advindos com o restabelecimento da democracia, por exemplo, no Brasil – reconhecimento de uma série de direitos sociais, políticos e civis fundamentais -, isso não significa que a adoção deste regime tenha gerado, por sua natureza, uma sociedade justa e igualitária” (SILVA, 2010, p. 34). O sistema político brasileiro:

[...] tem, sem dúvida, as características essenciais de uma poliarquia, entre as quais a garantia de eleições livres e periódicas, baseadas no sufrágio universal e em partidos competitivos, representando diferentes correntes inclusive com um espaço demarcado para as forças oposicionistas, além de ampla liberdade de associação e de expressão. Em contrapartida, temos uma democracia deficitária em termos da garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena (DINIZ, 1997, p.122).

Experiências significativas para informar a avaliação dos cidadãos a respeito das instituições referem-se, ao mesmo tempo, a procedimentos definidos pelos arranjos constitucionais, escritos ou não, baseados em padrões ético-políticos decorrentes do princípio de igualdade de todos perante a lei e às avaliações práticas mencionadas antes.

Ao relacionar desenvolvimento democrático com cidadania, se estaria abrindo espaços para valorizar a capacidade de os governos democráticos criarem formas de gerenciamento político que complementem as eleições, recuperando o real significado da democracia enquanto uma forma de governo na qual os cidadãos e as cidadãs são importantes, não apenas para criar governos, mas para governar. Uma vez que sejam capazes de sinalizar, de modo claro, o universalismo, a imparcialidade, a justiça e a probidade de seus procedimentos, as instituições assegurariam que os diferentes interesses em jogo fossem levados em conta pelo sistema político (MOISÉS, 2005, p. 53).

Neste sentido, as instituições fundamentais, como a defensoria pública detêm a possibilidade de ser participe de políticas públicas, como agente controlador e reivindicador de iniciativas, redefinindo o conteúdo clássico de acesso à justiça e resultando em extraordinários ganhos nos graus de inclusão social, de cidadania e, conseqüentemente para a consolidação da democracia substantiva no Brasil (SADEK, 2009, p. 179-180).

No desempenho do papel de Estado na garantia e efetivação dos direitos humanos e prestação jurisdicional, principalmente, quanto ao acesso universal à Justiça e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça, espera-se da defensoria pública que a execução de política pública seja simultaneamente eficiente e eficaz, ou seja, que produza os efeitos desejados da melhor maneira possível para obtenção de direitos dos cidadãos, resultando em mecanismos que evidenciem a consolidação da democracia substantiva.

Dessa forma, faz-se necessário a análise do acesso à justiça enquanto política pública para testar a influência de dois tipos de variáveis explicativas da adesão à democracia: as relativas à abordagem da cultura política e as de avaliação do desempenho institucional (MOISÉS, 2008, p. 11), com o intuito de identificar a relevância contributiva da defensoria pública estatal, na condição de instituição democrática, na perspectiva democrática do cidadão beneficiário e do agente implementador da política, o defensor público.

3 A política pública de acesso à justiça no Brasil: abordagem neoinstitucional da defensoria pública

No Brasil, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), ampliaram-se as estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais, dada a opção por um modelo público de assistência jurídica e promoção do acesso à justiça. “A redemocratização e o novo marco constitucional deram maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos” (SANTOS, 2011, p. 14).

O presente capítulo visa apresentar uma revisão integrativa da literatura acerca das políticas públicas e fazer uma análise preliminar acerca da política pública de acesso à justiça executada pela defensoria pública estadual à luz da abordagem neoinstitucional, tendo por finalidade a exposição de cunho descritivo e analítico do papel da mais jovem instituição integrante do Sistema de Justiça brasileiro e sua relevância quanto à implementação da política pública de acesso à justiça no regime democrático vigente.

Nesta perspectiva, configura-se o caráter impositivo do Estado para formular, implementar e executar as políticas públicas que estão intimamente ligadas à geração de bens públicos, e não privados. A opção governamental de garantir ou não políticas que atendam aos interesses, necessidades e demandas da população é seu papel exclusivo (RODRIGUES, 2010, p.18).

É importante observar que governos eleitos democraticamente “possuem autonomia para a formulação e implementação de políticas, mesmo que o processo de tomada de decisão ocorra imerso numa correlação de forças que recebem influências externas” (PASE E ROCHA, 2010, p. 39). De modo que são as instituições, portanto, o Estado e “suas” políticas que dão sentido à ação dos indivíduos, já que participam do trabalho de interpretação e

explicação do mundo (MULLER e SURVEL, 2002, p. 41).

Deste modo, o capítulo estrutura-se em cinco eixos de discussão: o primeiro aborda as políticas públicas e a análise de políticas públicas, seu aparato conceitual e desenvolvimento; o segundo trata acerca do papel das instituições no processo de políticas públicas; o terceiro expõe o estado da arte do acesso à justiça na Ciência Política; o quarto aborda a classificação da política pública de acesso à justiça com base na tipologia de Theodore Lowi; o quinto versa sobre a análise da atuação da defensoria pública no tocante à execução da política pública de acesso à justiça e sua influência no processo político.

3.1 Políticas públicas e análise de políticas públicas

Como área do conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública surge nos Estados Unidos da América em 1950, de forma distinta da tradição europeia de análises nessa área que cuidava dos estudos e pesquisas acerca do Estado, suas instituições e relações de poder, em detrimento da produção governamental (SOUZA, 2006, p. 1-2).

O estudo das políticas públicas é sociável das teorias tradicionais do Estado, sendo uma das áreas de esforço analítico que mais tem contribuído no decorrer dos últimos anos, para o desenvolvimento de novas questões relacionadas à teoria e sociologia do Estado. Por esse fato, o estudo acadêmico da política pública, enquanto disciplina autônoma, possui uma ambivalência na Ciência Política, posto que, ora a política pública acolhida de uma maneira pluralista, ora é amparada como uma disciplina a parte focalizada no Estado (MULLER e SUREL, 2002, p. 31).

Dada a complexidade da área em plena construção, não existe convenção quanto ao conceito hegemônico de políticas públicas, nem tampouco quanto à abordagem metodológica e a definição dos marcos teóricos norteadores da disciplina, dada a perspectiva estritamente prática e pouco analítica e sua inserção no campo multidisciplinar (FARIA, 2003, p. 21).

Portanto, definir política pública não é algo fácil, uma vez que não há consenso sobre o seu conceito. Contudo, algumas definições podem contribuir para sua elucidação. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 7), política pública é um conjunto de decisões tomadas por um ou mais atores para a resolução de

um problema, nas “ações intencionais de governos que contêm tanto algum ou alguns objetivos articulados, [...] quanto alguns meios para alcançá-lo”.

Para Rodrigues (2010, p. 13), política pública trata-se de processo pelo qual diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade.

Como aponta Souza (2006, p. 67), política pública define-se como o Estado em ação, ou seja, “[...] nas democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes”, e afirma que não há uma definição melhor ou única sobre o que é política pública.

Segundo Pase e Rocha (2010, p. 38) “as políticas públicas são um campo de conhecimento multidisciplinar” permitindo, e determinando, a ação de profissionais de diversas áreas do conhecimento, que contribuem teórica e metodologicamente para uma melhor análise das políticas públicas. Convencionando-a como uma subárea da ciência política.

Independentemente do autor, as definições tendem a adotar a visão de que o todo é mais importante do que as partes, onde os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo existindo diferenças sobre a importância relativa dos mesmos (SOUZA, 2006, p. 14).

Embora possua a prerrogativa de intervenção para implementação de políticas públicas, o governo não é o único ator a agir no seu desenvolvimento e implantação, podendo participar deste processo associações, organizações não governamentais (ONGs), empresas, instituições públicas e privadas, entre outros, configurando-se enquanto relevantes agentes de políticas públicas (SILVA e BASSI, 2012, p. 18).

Considerando a formulação de políticas públicas como o processo pelo qual os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 67), é necessário considerar o caráter dinâmico e a complexidade temporal dos processos políticos (FREY, 2000, p. 213).

Quanto mais organizados forem os métodos, a disciplina acadêmica e a clareza conceitual analítica das políticas públicas, maiores são as chances de uma análise técnica qualificada acerca do campo de estudos. Souza (2006) faz

uma crítica à falta de vinculação das pesquisas empíricas, nos dias atuais, com relação à eficiência das políticas públicas que no presente é vista como o principal objetivo de qualquer política pública. A eficiência aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política (p. 34).

No que tange os países em desenvolvimento, a análise da eficácia das políticas públicas costuma girar entre os aspectos político-institucionais, financeiros e técnicos. Neste contexto, alguns fatores mostram-se como limitantes na análise do “estudo do campo” das políticas públicas no Brasil, tais como: a não articulação e funcionamento apropriados dos aspectos políticos e institucionais, a baixa capacidade financeira e, muitas vezes técnica para planejar as políticas, a demasiada divisão dos estudos (setoriais), a proximidade com os órgãos governamentais financiadores das pesquisas – que podem gerar resultados normativos e prescritivos – e a dificuldade de mensurar resultados (SOUZA, 2003, p. 16). Espera-se que uma política pública seja simultaneamente eficiente e eficaz, ou seja, que produza os efeitos desejados da melhor maneira possível (SILVA e BASSI, 2012, p. 38).

Pase e Rocha (2010) citando Souza (2006) colocam que os enfoques teóricos classicamente formulados no contexto das políticas públicas são sistematizados pela autora como: tipo de política pública (*policy arena*), incrementalismo, ciclo de política pública, arenas sociais, novo gerencialismo público, participativa, lata de lixo (*garbagecan*), coalizão de defesa (*advocacy coalition*).

Apesar de os estudos mais detalhados sobre políticas públicas no Brasil se constituírem como um processo lento e gradual, desde a redemocratização do país é possível verificar avanços neste campo científico. No caso de países em desenvolvimento, por exemplo, Frey (2000) acredita que a análise de políticas públicas deve ter em conta que o instrumento analítico-conceitual é deficitário, dado que foi elaborado em países industrializados e ajustado às democracias mais consolidadas (SILVA e BASSI, 2012, p. 18). Portanto, há de se considerar as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades ao analisarem-se as políticas públicas de um dado país.

Em suma, a política pública tem um propósito coletivo de benefício da sociedade, mas é feita a partir de escolhas que o governo faz ou deixa de

fazer. As demandas de ação ao governo podem ter origens diferenciadas e até mesmo inter-relacionadas, podendo advir de desejos, interesses, necessidades, sobrevivência ou ideologia das organizações socialmente constituídas que atuam pressionando o governo em suas decisões. Nesta perspectiva, destaca-se a seguinte contribuição:

Las *políticas públicas* son, en consecuencia, ejercicio de poder aplicado a áreas temáticas específicas y al tratamiento gubernamental de cuestiones o situaciones consideradas problemáticas (em el sentido de integrar la agenda de asuntos respecto de los deben tomarse decisiones y encarar acciones de acatamiento obligatorio), sendo irrelevante a estos efectos el nivel (nacional, provincial, regional, municipal...) de tal tratamiento (VILAS, 2013, p. 90)⁷.

Em síntese, este processo deveria refletir as demandas prioritárias a partir da ação dos governos. Entretanto, a política pública é constituída pelos grupos de interesse específicos à determinada temática, mas representativos para externar a ação do governo por meio daquela política (SILVA e BASSI, 2012, p. 19-21).

A investigação em países subdesenvolvidos, se dá pelas implicações da abordagem no contexto político-administrativo, pois esses são caracterizados como democracias delegativas ou regimes neopatrimoniais, composta por instituições democráticas frágeis e coexistência de comportamento político-administrativo modernos e tradicionais (FREY, 2000, p. 249).

Conforme o problema de investigação levantado, a Ciência Política faz seus questionamentos sob três abordagens, a saber: (1) Questionamento Clássico (ordem Política) – qual é o melhor Estado, segundo Aristóteles e Platão; (2) Questionamento Político – análise das forças políticas cruciais no processo decisório; (3) Investigação voltada para o resultado que o sistema político vem produzindo – aqui é onde se dar à análise de campos específicos das políticas públicas.

O Estado é o resultado de processos sociais irreduzíveis, que não serve para moldar as sociedades, pois é produto da interação entre os grupos

⁷As *políticas públicas* são, em consequência, exercício do poder aplicado a áreas temáticas específicas e ao tratamento governamental de questões e situações consideradas problemáticas (no sentido de integrar a agenda assuntos dos quais devem ser tomadas decisões e praticar ações de acatamento obrigatório), sendo irrelevante a estes efeitos o nível (nacional, regional, municipal...) de tal tratamento (VILAS, 2013, p. 90, grifo do autor, tradução nossa).

livremente formados, isso porque as políticas públicas:

[...] son la puesta em acto, a través de las agencias y aparatos administrativos del Estado, de la conducción de la comunidad política de conformidad con las orientaciones programáticas y las posiciones de poder las fuerzas que ejercen esa conducción (VILAS, 2013, p. 89-90)⁸.

Como consequência, para os defensores desse paradigma, uma política pública vai ser sempre o resultado das diferentes pressões exercidas pelos grupos de interesses envolvidos (MULLER e SURVEL, 2002, p. 38).

A partir da década de 1980, a pesquisa na área das políticas públicas e na análise de sua influência nas sociedades apresentou significativa adesão e empenho dos pesquisadores estadunidenses e europeus no tocante ao papel das instituições, particularmente o Estado (RODRIGUES, 2010, p. 58).

Nos países em desenvolvimento, especialmente, na América Latina e no Brasil, a análise de políticas públicas passa a existir na década de 1980, a partir da transição de uma ditadura para um regime democrático, que institui a representação e permite que haja, mesmo que indireta e moderadamente, a participação da sociedade na definição sobre a alocação dos bens e recursos públicos (PASE e ROCHA, 2010, p. 37).

A análise de políticas públicas tem como objetivo gerar conhecimento sobre os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesse caso, os estudos têm um caráter, sobretudo, descritivo e prescritivo, tendo por objetivo instrumentalizar os *policy makers* (formuladores de políticas), como objeto os problemas com que se defrontam estes formuladores de política e função auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade. Caracterizando-se, assim, pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa (GAPI, 2002, p. 5).

Visando à explanação das “leis e princípios próprios das *políticas específicas*”, a análise de políticas públicas (*policy analysis*) pretende analisar a “inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos

⁸ São postas em ação, através das agências e aparatos administrativos do Estado, da condução da comunidade política de conformidade com as orientações programáticas e as posições de poder das forças que exercem essa condução (VILAS, 2013, p. 89-90, tradução nossa).

de política” como arcabouço dos questionamentos tradicionais da Ciência Política (FREY, 2000, p. 214 apud WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 7). Nesta perspectiva, Pase e Rocha (2010, p. 43) colocam que:

A subárea da análise das políticas públicas não prescinde do debate sobre a democracia que é essencial para interpretar como se produz a autoridade legítima e como se dispõe as relações de poder internamente no governo e deste com a sociedade política como um todo, como se estabelecem e articulam-se os grupos de interesse e, de outro lado, como o governo movimenta o Estado, como define o que fazer, em que momento, em favor de que e por que (PASE e ROCHA, 2010, p. 43),

Ponderou-se até aqui que o conceito de política pública não é singular, uma vez que varia conforme a abordagem teórica utilizada e ao âmbito temporal e espacial analisado. Nesta tônica:

[...] as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de “*polity*” e “*politics*”, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades” (FREY, 2000, p. 215-216).

Porém, aderindo às colocações de Souza (2006) que a preeminência das políticas públicas tem caráter estatal e considerando que parcelas específicas da sociedade civil atuam como agentes que tencionam a elaboração e implementação das políticas públicas, como analisa Rodrigues (2010), este estudo relaciona os dois conceitos sobre políticas públicas, argumentando que as visões não são excludentes.

Com vista ao avanço na explanação quanto a perspectiva neoinstitucional e sua interação com o contexto democrático brasileiro por meio da operacionalização das políticas públicas, no próximo tópico destacaremos o papel das instituições na construção do processo de análise das políticas públicas.

3.2 O papel das instituições no processo de análise de políticas públicas

O Estado é uma organização política, administrativa e jurídica que se constitui com a existência de um povo, em um território fixo e submetido a uma soberania. Essa organização forma uma sociedade, na qual o Estado é estruturado a partir de governos, que são transitórios e fazem a gestão da coisa pública. A intervenção do governo ocorre por meio de políticas públicas, dado que ele é o único que tem a capacidade de universalização, coerção e

regulamentação para implementá-las, como constata Vilas (2013), estas:

Explicitan el modo em que se desenvuelve el gobierno y se encuentran sujetas a las influencias y modificaciones derivadas de una variedad de factores: las cambiantes relaciones de poder entre actores (por ejemplo, sustitución de elencos de gobierno producto de la competencia electoral u otra causa o em respuesta a razones de mérito, oportunidad y conveniencia), situaciones de hecho provocadas por fenómenos naturales, nuevos desarrollos científicos e innovaciones técnicas, demandas de determinados grupos de población, gravitación de actores o situaciones exógenas, tensiones entre instancias burocráticas y otros (VILAS, 2013, p. 90)⁹.

Esta capacidade, por sua vez, é estabelecida pela governabilidade, cuja fonte está nos cidadãos e na cidadania institucionalmente organizada. Assim, a intervenção governamental deve representar e atender os anseios do Estado e visar o bem público (SILVA E BASSI, 2012, p. 16).

O papel da burocracia no Estado capitalista contemporâneo pode ser entendido a partir do ideal do racionalismo formal weberiano, ao introduzir alguns aspectos impostos pela realidade, como por exemplo, quem controla a burocracia (os políticos, as elites ou a opinião pública), como ela atua, se age segundo seus próprios interesses, como se organiza, entre outros aspectos, compreendendo as seguintes dimensões de interação e atuação (O'DONNELL, 2013, p. 20-21):

[...] uma, a mais óbvia e reconhecida quase exclusivamente pela literatura contemporânea, é o estado como um conjunto de burocracias⁹. Estas burocracias, geralmente organizações complexas, têm legalmente designadas responsabilidades destinadas a alcançar ou proteger algum aspecto do bem, ou interesse público, geral. O estado é também um sistema legal, uma trama de regras legalmente sancionadas que penetram e co-determinam numerosas relações sociais. Contemporaneamente, especialmente em democracias, a conexão entre as burocracias do estado e o sistema legal é íntima: as primeiras se supõem que atuam em termos de faculdades e responsabilidades que lhes são legalmente designadas por autoridades pertinentes, pois o estado se expressa na gramática do direito. Juntos, as burocracias do estado e o Direito presumem gerar, para os habitantes de seu território, o grande bem público da ordem geral e a previsibilidade de uma ampla gama de relações sociais. Ao fazer isto, o estado (mais precisamente, os funcionários que falam em seu nome) presume garantir a continuidade histórica da unidade territorial respectiva, usualmente concebida como uma nação. Estas pretensões levam à terceira dimensão do estado:

⁹Modo explícito em que o governo opera e estão sujeitos a influências e mudanças resultantes de uma variedade de fatores: as relações de poder em mudança entre os atores (por exemplo, substituição do elenco do governo produto de competição eleitoral ou outra causa ou em resposta a razões de mérito, oportunidade e conveniência), situações de fato causados por fenômenos naturais, novos desenvolvimentos científicos e inovações técnicas, demandas de determinados grupos da população, gravitação de atores ou situações exógenas, as tensões entre agências burocráticas e outras (VILAS, 2013, p. 90, tradução nossa).

intenta ser um foco de identidade coletiva para os habitantes de seu território. Tipicamente os funcionários do estado, especialmente os que ocupam posições em sua cúpula institucional, afirmam que o seu é um estado-para-a-nação ou (sem entrar em detalhes desnecessários neste momento) um estado-para-o-povo. Com estas afirmações eles convidam ao reconhecimento generalizado de um “nó” que aponta para criar uma identidade coletiva (“somos todos argentinos-brasileiros-peruanos”, etc.) que, segundo se postula, estaria acima de, ou deveria prevalecer sobre, os conflitos e clivagens sociais. Temos então três dimensões do estado, que poderiam resumir-se na relativa eficácia de suas burocracias, efetividade de seu sistema legal e credibilidade de seu conjunto (O'DONNELL, 2013, p. 20-21).

Nesta elaboração, apontam-se as seguintes características da burocracia: é uma organização contínua, com uma ou mais funções específicas, a organização dos funcionários está na base da hierarquia, os funcionários são separados da propriedade dos meios de administração e produção, são indicados e não eleitos, com base em critérios impessoais e são promovidos por mérito, pagam-se salários aos funcionários e as regras de emprego e relações de trabalho são previamente definidas.

De forma que a burocracia possui um poder cada vez maior de definir o caráter das políticas públicas. A corrente da *Public Choice*, que propõe a privatização e a reforma do Estado visualiza, na versão mais de direita, o mercado como regulador da burocracia, ao passo que na versão mais de esquerda entende a participação e controle público como antídotos eficazes ao poder da burocracia (GARI/UNICAMP, 2002).

No âmbito da análise de políticas públicas, o estágio da implementação, fase em que “propostas, programas e metas são traduzidas em processos e ações voltadas para a entrega dos serviços ao público-alvo”, pode ser considerado um dos mais importantes, já que as “políticas sem implementação são apenas são apenas ideias sem implicações concretas para os cidadãos” (BATISTA, 2015, p. 352).

Nesta tônica, destaca-se a relevância da burocracia no processo de implementação das políticas, ou seja, o papel desempenhado para a sua efetividade, isso porque “es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas” (SUBIRATS, 2006, p. 119)¹⁰.

Para Guillermo O'Donnell (1986) citado por Rodrigues (2010, p. 17) “o Estado moderno se constitui de um conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social num território delimitado”. São as instituições, portanto, o Estado e “suas” políticas que dão sentido à ação dos indivíduos, já que participam do trabalho de interpretação e explicação do mundo em que vivemos. De modo que representam um conjunto de valores de uma sociedade pelas quais os indivíduos sustentam e legitimam determinadas ações (SILVA E BASSI, 2012, p. 33). Estas podem ser de caráter formal – de cunho obrigatório e coercitivo - ou informal – constituído por códigos de conduta e padrões morais da sociedade mundo (MULLER E SURVEL, 2002, p. 41).

Neste sentido, as instituições detêm a possibilidade do envolvimento significativo quanto às políticas públicas, tanto como agente controlador e reivindicador de iniciativas, quanto redefinição do seu conteúdo, podendo resultar em extraordinários ganhos nos graus de inclusão social, de cidadania. Posto que “a base da democracia está na existência de cidadãos sujeitos de direitos, participantes dos bens coletivos e com condições de escolha entre diferentes alternativas para a direção da sociedade” (SADEK, 2009, p. 179-180).

Portanto, uma política pública deve ser efetiva ao definir e alcançar seus objetivos com a menor utilização de recursos. Isso, por sua vez, demanda um “governo com capacidade de governança e instituições com capacidade de interação e integração do ciclo da política pública, desde sua concepção até a avaliação e melhoria contínua” (SILVA E BASSI, 2012, p. 37).

Nesta perspectiva, Baquero e Baquero (2007, p. 132) preconizam:

[...] não é suficiente instaurar instituições democráticas. Essas instituições devem funcionar. Isto, por sua vez requer um funcionamento adequado dos sistemas eleitorais: há necessidade de se garantir a independência do poder judiciário e os partidos políticos precisam ser verdadeiramente representativos. Por último, as políticas do governo devem refletir um contrato social genuíno, que inclua não somente a proteção dos direitos individuais, mas também a solidariedade social, com a finalidade de poder apoiar aos mais vulneráveis (BAQUERO e BAQUERO, 2007, p. 132).

10 “é no processo de implementação dos programas de atuação pública quando é mais clara a influência da burocracia sobre o conteúdo e o alcance de tais programas” (SUBIRATS, 2006, p. 119, tradução nossa).

Em síntese, este processo deveria refletir as demandas prioritárias a partir da ação dos governos. De modo que, a política pública é constituída pelos grupos de interesse específicos à determinada temática, mas representativos para externar a ação do governo por meio daquela política (SILVA E BASSI, 2012, p. 21).

Com vistas à compreensão da abordagem tratada no presente capítulo, passa-se a exposição quanto ao estado da arte do acesso à justiça no âmbito da Ciência Política.

3.3 Estado da arte do acesso à justiça na Ciência Política

A superação das diversas formas de desigualdade existentes na sociedade brasileira, dentre estas a desigualdade social, constitui-se em um desafio permanente à democracia, dada a existência de barreiras culturais para a efetivação das políticas distributivas e redistributivas, influenciando diretamente no perfil do Estado brasileiro:

[...] no caso da desigualdade social brasileira há um agravante: o Estado brasileiro não consegue desempenhar o papel clássico do Estado moderno, de redistribuição da riqueza social (monopólio da tributação conferido ao Estado) principalmente porque os grupos sociais mais abastados não querem, nem permitem, e porque se difunde culturalmente um rótulo negativo à pobreza (e ao pobre). O Estado acaba tendo um papel assistencialista e o crescimento econômico, somado ao investimento em educação, é tido pelas elites políticas e econômicas como a solução mais indicada para o problema da desigualdade social. (SANTOS, 2013, p. 110)

O amadurecimento do Estado brasileiro depende de governos e políticas inovadores que possibilitem a supressão ou, ao menos, o abrandamento destas desigualdades, e isso requer a inclusão da população na condição de cidadão digno e capaz de tomar suas decisões e contribuir para o desenvolvimento do país (SILVA E BASSI, 2012, p. 15), dentre estas políticas pode-se destacar a política pública de acesso à justiça, “uma realidade praticamente desconhecida” para a Ciência Política (SADEK, 2001, p. 259):

Na ciência política, os estudos sobre acesso à justiça situam-se entre as análises sobre o sistema de justiça (SADEK, 2001; SADEK ET ALLI, 1999) e as discussões sobre a judicialização da política e das relações sociais (VIANNA, 1999). Dentre os trabalhos que enfocam o sistema de justiça, a atuação das instituições e as relações existentes entre operadores do direito e partes são aspectos centrais. Na discussão sobre a judicialização aparecem dois vetores (TATE & VALLINDER, 1995): em primeiro lugar a produção de políticas

públicas pelo Poder Judiciário, que vira um novo espaço deliberativo (TAYLOR, 2008); e em segundo lugar a expansão do procedimentalismo judiciário em diversas esferas da vida política (MADEIRA, 2011, p. 5-6).

Diferentemente dos órgãos integrantes dos poderes Executivo e Legislativo, comumente objeto de estudo pelos cientistas políticos, as instituições integrantes do Sistema de Justiça somente passaram a ser vistas como atores relevantes para o cenário democrático brasileiro nos anos de 1990, período em que houve os primeiros conjuntos de esforços, com vistas a construção de perfis dos profissionais de Direito até estudos sobre o conteúdo das decisões dos tribunais (SADEK, 2001, p. 256).

Em razão do advento da redemocratização e vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), surgiram duas significativas linhas de análise investigativa no que tange ao sistema de justiça: uma centrada no papel político das instituições de justiça e outra relacionada a função de prestação de serviços das instituições. De modo que, sob o olhar da ciência política, “há uma grande escassez de trabalho que se dediquem a investigar os outros órgãos que compõem o sistema de justiça, as demais cortes e as relações dessas outras instituições com os processos de judicialização e ampliação do acesso à justiça no país” (MADEIRA, 2011, p. 3).

Dentre os expoentes estudiosos que abordam a temática do acesso à justiça destaca-se a relevante contribuição de Maria Tereza Sadek (2014)¹¹ que o apresenta como direito primordial, instrumento de inclusão social e combate às desigualdades cultural, social e econômica (p. 65). Conforme a autora, “O acesso à justiça se constitui na porta de entrada para a participação nos bens e serviços de uma sociedade, [...] caso não se considere como prioritário o acesso à justiça, todos os demais esforços correm o risco de não perdurar e se desfazer” (SADEK, 2009, p. 170).

A transformação dos indivíduos em participantes da sociedade através do acesso à justiça resulta em seu reconhecimento enquanto sujeitos de direitos, proporcionando as possibilidades concretas de garantias de direitos

11 Professora do Departamento de Ciência Política da USP, diretora de pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej) e coordenadora de Magistrados – uma Imagem em Movimento (FGV). A autora em reunião na ANPOCS em 2001 ressaltou a tênue proximidade da ciência política com as instituições integrantes do sistema de justiça, o que resultou no relevante texto “Estudos sobre o Sistema de Justiça”.

em caso de violação. Para a efetivação dos direitos na sua concretude apresenta-se como instrumento de promoção da cidadania, posto que “o direito de acesso à justiça é o direito sem o qual nenhum dos demais se concretiza” (Idem, p. 173):

No que tange ao estudo da efetivação dos direitos – do movimento de acesso à justiça, pontua-se a contribuição de Cappelletti e Garth¹²(1988) ao destacar que o interesse em torno do acesso efetivo à justiça iniciou-se na década de 1960, desencadeando três fases de reconfiguração desse direito: a “primeira onda” – a assistência judiciária aos pobres, a “segunda onda” - representação jurídica para interesses difusos, e por fim, a “terceira onda” e a mais recente delas, o enfoque de acesso à justiça (p. 31). Contudo, essas ondas de renovação da justiça se mostraram em ordem cronológica no direito comparado, em países do mundo ocidental apresentando altos e baixos, não se consolidando sequer, a primeira fase, em países como o Brasil.

O acesso à justiça apresenta-se como temática estudada na perspectiva de direito que serve como ponte para a obtenção de outros direitos, resumindo-se ao mero meio de acesso ao Judiciário, de modo que, demonstra que o Brasil ainda atravessa a primeira onda de acesso à justiça focada na assistência judiciária aos necessitados, ou seja, no viés individualista e demandista, bem como que o foco de análise se limita a existência e consolidação estrutural do aparato institucional delineado na Constituição Federal de 1988 e legislações pertinentes.

Ademais, verifica-se que um das problemáticas destacadas pelos autores na referida pesquisa foi a da falta de recursos econômicos enquanto barreira à efetivação do acesso à justiça, ante o alto custo financeiro para tramitação e julgamento de processos perante o poder judiciário. De modo que, em sociedades como o Brasil que na época estava com elevados índices de inflação, a longa duração dos processos judiciais resultaria em sobrecarga financeira às partes envolvidas. Nesta perspectiva, constata-se uma conexão entre o problema desigualdade social e a efetivação do acesso à justiça, senão vejamos:

12 Os autores desenvolveram um projeto comparativo sobre experiências de acesso à justiça em diversos países: o *Florence Project*, com resultados publicados no Brasil em 1988.

[...] Em uma sociedade tão desigual como a brasileira, o acesso à justiça se torna um dilema de difícil resolução. Embora o art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil estabeleça que “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, a prática social nega a efetivação do direito fundamental ao tratamento isonômico entre os cidadãos e de acesso à justiça, conformando a cidadania à tradicional desigualdade social brasileira (SANTOS, 2013, p. 109).

Com vista ao avanço da compreensão do acesso à justiça, Santos (2011, p. 31) destaca a importância da introdução de “novos instrumentos de acesso ao direito e à justiça”, ao apontar que os estudos sociológicos referentes ao tema do acesso à justiça, em diferentes países, com a finalidade de sua universalização desencadearam na introdução de reformas processuais ou estruturais no sistema de justiça.

O conceito de acesso à justiça encontra-se disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da CRFB/88, contudo, veio sofrendo alterações ao longo da história. De forma que era entendido apenas como direito formal, sem aplicabilidade prática, restringindo-se a isenção de emolumentos, não dispondo o Estado de meios de operacionalizar o exercício deste direito em juízo (DIONÍSIO, 2013, p. 314).

A transformação do pensamento jurídico perpassa, fundamentalmente, duas vertentes: a) uma *renovação metodológica*, caracterizada pela utilização da investigação sociológica e análise histórico-comparativa dos estudos dos problemas e, sobremaneira, pelas propostas de soluções de política legislativa; b) a concepção do ordenamento jurídico como um verdadeiro *instrumento de transformação social*, visão esta superadora das tradicionais missões de proteção e sanção (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 11-12).

Com efeito, a literatura sobre a organização e o funcionamento da justiça pode ser dividida, em linhas muito gerais, em duas vertentes. Uma tem como preocupação central a maximização da funcionalidade dos serviços da justiça, seja no sentido de que se estructurem de forma a gerar menor custo para o Estado ou para a economia, seja ainda no sentido de que se estructurem da forma mais racional e ciente possível. A outra tem como preocupação central a maximização do caráter democrático dos serviços da justiça, seja no sentido de garantir que eles estejam disponíveis a toda a população – sem distinção de classe, cor, gênero etc. –, seja no sentido de garantir que eles se constituam, efetivamente, como veículos pelos quais os grupos menos favorecidos possam

buscar a defesa de seus interesses¹³.

No atual estado da arte, o acesso à justiça, pode ser compreendido enquanto “direito fundamental, que serve de instrumental para que os sujeitos, individuais e coletivos, acedam aos seus direitos em garantias fundamentais” (ATLAS DO ACESSO À JUSTIÇA, 2013, p. 13). Deste modo, o acesso à justiça, a democracia e a cidadania configuram-se como dimensões interdependentes da convivência constitucional, tornando-se necessária “reflexão do acesso à justiça como uma das formas de expressão do indivíduo-cidadão, em busca da animação dos seus direitos fundamentais. O acesso à justiça na condição de acesso ao mundo dos direitos” (FABRIZ, 2007, p. 3).

Portanto, verifica-se que a política pública de acesso à justiça encontra-se em incipiente desenvolvimento, todavia, carece em ser estudada e analisada na perspectiva de análise de política pública pela Ciência Política, com vistas ao deslocamento analítico para o viés, numa ótica sistêmica, enquanto ator e agente estatal para a transformação social e democrática, nos

13 Decidindo sobre a legitimidade da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul na proteção do direito à educação, assim se posicionou o Supremo Tribunal de Justiça (REsp n. 1.264.116/RS, Min. Herman Benjamin, T2, DJe 13/04/2012): ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À EDUCAÇÃO. ART. 13 DO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. DEFENSORIA PÚBLICA. LEI 7.347/85. PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO. LEGITIMIDADE ATIVA. LEI 11.448/07. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. 1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública contra regra em edital de processo seletivo de transferência voluntária da UFCSPA, ano 2009, que previu, como condição essencial para inscrição de interessados e critério de cálculo da ordem classificatória, a participação no Enem, exigindo nota média mínima. Sentença e acórdão negaram legitimação para agir à Defensoria. (...) 4. A Defensoria Pública, instituição altruísta por natureza, é essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos do art. 134, caput, da Constituição Federal. A rigor, mormente em países de grande desigualdade social, em que a largas parcelas da população - aos pobres sobretudo - nega-se acesso efetivo ao Judiciário, como ocorre infelizmente no Brasil, seria impróprio falar em verdadeiro Estado de Direito sem a existência de uma Defensoria Pública nacionalmente organizada, conhecida de todos e por todos respeitada, capaz de atender aos necessitados da maneira mais profissional e eficaz possível. 5. O direito à educação legitima a propositura da Ação Civil Pública, inclusive pela Defensoria Pública, cuja intervenção, na esfera dos interesses e direitos individuais homogêneos, não se limita às relações de consumo ou à salvaguarda da criança e do idoso. Ao certo, cabe à Defensoria Pública a tutela de qualquer interesse individual homogêneo, coletivo *stricto sensu* ou difuso, pois sua legitimidade *ad causam*, no essencial, não se guia pelas características ou perfil do objeto de tutela (= critério objetivo), mas pela natureza ou status dos sujeitos protegidos, concreta ou abstratamente defendidos, os necessitados (= critério subjetivo). 6. “É imperioso reiterar, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, que a *legitimatatio ad causam* da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais de hipossuficientes é reconhecida antes mesmo do advento da Lei 11.448/07, dada a relevância social (e jurídica) do direito que se pretende tutelar e do próprio fim do ordenamento jurídico brasileiro: assegurar a dignidade da pessoa humana, entendida como núcleo central dos direitos fundamentais” (REsp 1.106.515/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 2.2.2011).

moldes que a presente dissertação se propõe, no intuito da geração de renovação metodológica e na busca pelo conhecimento quanto a atuação da defensoria pública no contexto das políticas públicas. Com vista ao alcance do proposto no presente capítulo, passa-se ao estudo da tipologia apresentada por Theodore Lowi.

3.4 “*Policy determines politics*”: tipologia de Theodore Lowi

Estudos em demasia concentrados em fracassos, pouco preocupados com as questões políticas e densamente vinculados ao pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. De forma que Souza (2003) assegura que existe a necessidade de ultrapassar a atual gênese de estudos voltados às políticas públicas no contexto brasileiro.

O cerne da maioria das abordagens contemporâneas à implementação política é de que se configura-se como estágio moldado por fatores políticos relacionados à capacidade do Estado de enfrentar os problemas específicos e a complexidade do subsistema com o qual ele tem que lidar, explicando por que os padrões de escolhas de instrumentos de governo findam por demonstrar uma quantidade significativa de semelhanças e continuidade tanto no interior como entre os setores políticos ao longo do tempo, configurando-se estilos de implementação de duração relativamente longa. Esses estilos variam por problema e por jurisdição, tendo por foco os fatores políticos de relativamente longa duração relacionando-se com a capacidade do Estado e com a complexidade do subsistema ajudando a explicar porque esses estilos perduráveis de escolha de instrumentos existem nos inúmeros níveis setoriais, bem como a determinar a propensão ou tendência ao sucesso ou insucesso de uma política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 195).

Essa nova geração de estudos deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas (SOUZA, 2003, p. 17), e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isso implica na superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados (MULLER e SUREL, 2002, p. 38).

O avanço das análises de políticas públicas no Brasil encontra-se no que

a literatura chama de primeira geração de estudos, ante a dependência do investimento dos pesquisadores em trabalhar variáveis que efetivamente causem impacto nos resultados pretendidos pós-implementação (SOUZA, 2003, p. 17). Para tanto, a autora ressalta a importância do estudo teórico e da criação, uso e teste de tipologias, chamando a atenção para a ausência de pesquisas nessa linha, inclusive citando especificamente os estudos de Theodore J. Lowi (SOUZA, 2003, p. 18):

No entanto, há ausência de trabalhos que testem, entre nós, tipologias sobre políticas públicas desenvolvidas nos chamados países centrais, como, por exemplo, a desenvolvida por Lowi (1964, 1972). Não só essas tipologias foram muito pouco exploradas entre nós, como também não foram testadas em um universo diverso daquele onde foram formuladas [...]. Ademais, ainda temos pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas. O teste de um dos principais argumentos de Lowi, de que a política pública faz a política, também tem sido pouco aplicado entre nós, em especial do ponto de vista comparativo entre diferentes políticas (SOUZA, 2003, p. 18):

Uma das mais conhecidas e desenvolvidas abordagens da análise de políticas públicas é a Tipologia da Política ou *Policy Arena*, presente nos escritos de Theodore Lowi (1964, 1972). Ele desenvolve esse modelo examinando a política pública a partir da formação de arenas do poder para apoio ou rejeição da temática em pauta, elaborada através de uma máxima: *a política pública faz a política*. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.

Nesta perspectiva, Frey (2000, p. 223) aponta que define a *Policy arena* enquanto processo de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou construtivo. Deste modo, o tipo da política pública elaborado por Lowi (1972) divide-se em quatro classificações, já anteriormente citadas.

A primeira arena é a distributiva, que se qualifica pelo pequeno nível de conflito, e na qual não se leva em consideração a limitação dos custos para sua execução, como as políticas de terra do século XIX nos Estados Unidos (LOWI, 1972, p. 300). Cuida-se de decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do

todo. Em geral, beneficiam um grande número de destinatários em escala pequena. Políticas públicas que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo, seriam exemplos de políticas distributivas (SOUZA, 2002, p. 7).

A segunda modalidade refere-se à arena regulatória, a qual estabelece os limites de ganhadores e perdedores, em uma espécie de competição injusta. Nessa esteira, inserem-se burocracias e grupos políticos e de interesse, isto é, ordens, proibições decretos e portarias, bem como as formas equilibradas ou não na acepção da política, que são mais visíveis ao público. Benefícios e custos das políticas podem ser distribuídos de forma equilibrada ou desigual o resultado é decorrente dos processos de conflito, de consenso e de coalizão formados, que podem se modificar conforme os interesses e políticas específicas (SOUZA, 2006, p. 29).

A arena redistributiva atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros, são orientadas para o conflito. Conforme Windhoff-Héritier (1987, p. 49) citado por Frey (2000, p. 224), esta arena tem por objetivo o deslocamento de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento, ao focar nos interesses privados e, portanto, em processos polarizados e assumidamente conflituosos (SOUZA, 2002, p. 7).

E o último formato é a arena constitutiva, a qual lida com os procedimentos, que mudam certas regras. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. O modelo de Lowi (1972) permite entender melhor, por exemplo, por que políticas regulatórias foram mais facilmente adotadas no Brasil na última década do que políticas redistributivas (SOUZA, 2002, p. 7).

Dessa forma, o teórico (LOWI, 1972, p. 308) conclui que:

[To illustrate, if two policies have about an equal chance of failure or success in the achievement of some social purpose the legislature has agreed upon, then that one should be preferred that has the most desirable impact on the political system. It should be the expertise of the political scientist to specify these kinds of consequences, and a policy framework would be necessary to do this. This is science, yet it reaches to the very foundations of democratic politics and the public interest¹⁴ (LOWI, 1972, p. 308)

Para fins do presente estudo, dentre a divisão do processo de políticas públicas proposto por Frey (2000, p. 226-229)¹⁵, a análise foca-se na fase de implementação de política, definida como o conjunto de ações que pretendem transformar as intenções dos atores em resultados observáveis, ou seja, a materialização da política pública. O estágio de implementação do ciclo político trata-se da decisão colocada em prática, todo esforço, recursos e os conhecimentos materialização decisória em ação.

De modo que, a implementação política depende, muitas vezes, de servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecer e gerenciar as ações necessárias, podendo também participar nestas atividades os atores não governamentais que compõem parte do subsistema político administrativo.

Logo, almeja-se com a materialização de escolhas políticas o alcance de resultados, para tanto, “para que uma política funcione, há de se alocar fundos, designar pessoas e desenvolver regras de como proceder” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179). Nesta esteira, trata-se pontualmente, na seção posterior, a forma como a política pública de acesso à justiça executada pela defensoria pública pode determinar a política.

14 Para ilustrar, se as duas políticas têm uma chance igual de falha ou sucesso na realização de algum propósito social que o legislador concordou, então aquela que deveria ser preferida é a que tem mais impacto no sistema político. Deve ser a perícia do cientista político a especificar esses tipos de consequências e o quadro político que seria necessário para fazê-lo. Isso é ciência, mas também atinge os próprios fundamentos da política democrática e do interesse público (LOWI, 1972, p. 308, tradução nossa).

15 O ciclo de políticas públicas divide-se em 5 fases: 1) Percepção e definição de problemas: fase na qual um problema político pode ser percebido por grupos sociais isolados, políticos ou administração pública. As questões se transformam em problemas quando chamam a atenção dos participantes do processo decisório, através de quatro mecanismos principais, quais sejam, indicadores, eventos, crises e símbolos ou feedbacks das ações do governo; 2) Agenda Setting: nesta fase são decididos quais dos temas discutidos farão parte, efetivamente, da agenda política. Tratando-se de uma arena de poder na qual se constrói legitimidades e ilegitimidades, esta etapa consiste em uma avaliação sobre os custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis, podendo adquirir diferentes focos; 3) Elaboração de programas e decisão: Neste momento do processo, escolhe-se a mais apropriada dentre as opções de ação. Esta fase pode ser afetada por vários fatores, entre eles, a integração de grupos de interesse, a influência da elite, o racionalismo e o incrementalismo; 4) Implementação de políticas; 5) Avaliação e eventual correção da ação: é a última fase do ciclo e trata da apreciação dos programas já implementados em relação aos seus impactos e resultados, podendo ocorrer também no início ou ao longo do ciclo (FREY, 2000, p. 226-229).

3.5 Política pública de acesso à justiça: atuação da defensoria pública

Evidencia-se através das discussões metodológicas e analíticas sobre políticas públicas proposta pelos autores utilizados neste estudo, que no Brasil o debate sobre políticas públicas é marcado pela redemocratização da democracia e evolução do Estado de Democrático de Direito, ao menos na manutenção das eleições sem tentativas de golpes.

Esse é um fator crucial para que os membros das diferentes matrizes ideológicas, que disputam o poder através do voto, possam se concentrar na elaboração de propostas de políticas públicas, que no caso de vitória eleitoral de determinado grupo possam ser implementadas beneficiando parcelas da população.

Sucedo no Brasil um emaranhado de enfoques, teorizações embrionárias e escolas analíticas, que procuram tornar compreensível à pluralidade dos procedimentos de desenvolvimento e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez caracterizado pelas correlações individualistas. Esse é um aspecto elementar e evidenciado, pela escassa produção brasileira em análises sistemáticas sobre os processos de implementação de políticas públicas, e também de análise do andamento das políticas que já foram implementadas pelo governo ou Estado brasileiro (FARIA, 2003, p. 22-23).

Ao analisar a questão das políticas públicas no contexto posterior a vigência da Constituição Federal de 1988, Frey (2000, p. 246) salienta a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos, remetendo não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência que decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas, ou seja, a atuação do poder local na construção de políticas que garantam a cidadania, economia e uma sociedade civil desenvolvida e mais igualitária.

Na agenda política conjunta pontua-se a iniciativa em 13 de abril de 2009, dos Presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal em firmarem o II Pacto Republicano

de Estado, por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo publicado no Diário Oficial da União – DOU em 26 de maio de 2009, baseado em três eixos: proteção dos direitos humanos e fundamentais, agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e acesso universal à Justiça.

A relevância política deste instrumento político-normativo tangencia o papel do Estado quanto à garantia e efetivação dos direitos humanos e a prestação jurisdicional, principalmente, ao acesso universal à justiça e ao aperfeiçoamento do seu viés democrático no atendimento das demandas sociais pelas instituições do Sistema de Justiça.

A não resolução dos problemas sociais mais imediatos (nas áreas de emprego, saúde e educação), parece ter contribuído na geração de “um sentimento de impotência, acirrado pela forma de funcionamento das leis, dando a ideia de que a justiça se faz apenas para os mais abastados” (BAQUERO, 2001, p. 98-99).

Dado o fato que devido à falta de iniciativas contundentes ou em razão da lentidão por parte do Legislativo e do Executivo, a busca de soluções para a omissão na área sanitária, educacional, habitacional acaba acontecendo por meio do Judiciário, somente sendo possível alcançar por meio do de efetivo acesso à justiça (MADERS, 2011, p.13).

Isso porque, “o acesso à justiça é fundamental para fortalecer a democracia, fortalecer os direitos dos cidadãos e, sobretudo, é um direito humano essencial básico”. Afirmação da representante residente adjunta do PNUD, Ana Inés Mulleady (2015), em debate sobre Indicadores de acesso à justiça no Brasil, reforçando o 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹⁶ da agenda de desenvolvimento pós-2015 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nesta perspectiva, destaca-se a expedição e celebração do Projeto de Cooperação Técnica Internacional: BRA/12/013 – Fortalecimento do Acesso à Justiça no Brasil, pelo Programa para Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ-MJ), “tem por objeto promover ações voltadas ao

¹⁶Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

fortalecimento e ampliação do acesso à Justiça no país”, configurando-se os seguintes objetivos de desenvolvimento:

[...] pretende-se dar visibilidade à discussão sobre acesso à Justiça em toda a sociedade brasileira. Por ser um tema afeto à qualquer cidadão, almeja-se que o debate se estenda para além dos juristas e dos operadores do direito. Por meio das ações estratégicas, espera-se constituir um mecanismo de participação social efetivo para a tomada de decisões, planejamento e monitoramento das políticas públicas de acesso à Justiça; fortalecer os canais de comunicação entre a Administração Pública e a Sociedade Civil, Academia e especialistas e debater os conceitos centrais de acesso à Justiça; e promover uma nova cultura de resolução alternativa à judicialização de conflitos (FONTE).

Nesta tônica, a defensoria pública ao implementar a política pública de acesso à justiça distingue-se de outras instituições do sistema de justiça, “como aquela que melhores condições tem de contribuir para desvelar a procura judicial suprimida”. Dito de outra forma, cabe aos defensores públicos enquanto burocratas aplicar seu cotidiano profissional “a sociologia das ausências, reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes, cuja procura por justiça e o conhecimento do/s direito/s têm sido suprimidos e ativamente reproduzidos como não existentes” (SANTOS, 2011, p. 33).

Para Cappelletti e Garth (1988, p. 12), o acesso à justiça se configura como direito prioritário para a transformação social e efetivação de garantias da possibilidade da concretização dos direitos civis, políticos e sociais, compreendido, portanto, como requisito fundamental, ou seja, condição *sine qua non* para concretização dos direitos.

O acesso à justiça refere-se “a capacidade e oportunidade de realização de um direito, primordialmente dos direitos humanos, assim considerados direitos civis, políticos e sociais, configuração leal e verdadeira da cidadania”. Ocorrendo “maior aproximação do que venha a ser o Direito como tentativa de construção do justo. Trata-se da garantia que cada pessoa tem no caso de violação de direitos que a elas pertence” (DIONÍSIO, 2013, p. 330).

Conforme observou Santos (2011, p. 32), daí surge “a necessidade de a Defensoria Pública, cada vez mais, desprender-se de um modelo marcadamente individualista de atuação”, competindo à instituição a defesa dos necessitados não somente do ponto de vista socioeconômico, mas sobretudo organizacional, abrangendo, portanto, os componentes de grupos, categorias ou classes de pessoas na tutela de seus interesses ou direitos

difusos, coletivos e individuais homogêneos, não se restringindo somente ao acesso ao Judiciário, ante a capacidade de resolução dos conflitos no âmbito extrajudicial (sem necessidade de provocar a atuação do Órgão Judiciário), nos termos da Lei Complementar nº. 132/2009, a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública¹⁷.

Neste esteio, a atuação da defensoria pública perpassa a proteção de problemas socioeconômicos, independentemente da área de atuação, seja na seara da educação, saúde, assistência social, planejamento básico, meio ambiente sadio, serviço público regular e adequado, relação de consumo harmônica, ou seja, independentemente do setor de atuação, a Instituição intervém sempre que houver um conflito coletivo ou individual que de alguma maneira atinja seu público-alvo nos termos do determinado no texto constitucional, realizando paralelamente a fiscalização das políticas públicas perpassadas por sua atuação na efetivação do acesso à justiça (ARRUDA, 2012, p. 3).

Desta feita, consubstanciando as políticas públicas como ações governamentais de concretização de direitos fundamentais, não havendo cumprimento de determinações, de comandos constitucionais, ao implementar a política pública de acesso à justiça, a defensoria pública, enquanto órgão de proteção de direitos humanos, do estado democrático de direito, e na proteção coletiva da sociedade vulnerável em vários aspectos, passa a agir e intervir no controle das políticas públicas, de forma que o conteúdo da política pública

17Art. 3º-A São objetivos da Defensoria Pública: I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009); e Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; (incisos com a redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009); § 5.º A assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

influencia o processo político.

Deste modo, verifica-se que a análise de políticas públicas se relaciona diretamente com a existência de adequados arranjos institucionais, com vista a proporcionar o processo integrado de formulação e implementação de políticas. Reforça-se, assim, o ciclo complexo e integrado de desenvolvimento da política pública, composto por diferentes fases, destacando-se a formulação e implementação. Este arranjo institucional associa-se intimamente ao processo democrático, no qual o “fortalecimento das instituições relaciona-se diretamente ao empoderamento social nas decisões coletivas que sustenta a própria democracia” (SILVA E BASSI, 2012, p. 22).

Portanto, conclui-se que dando força normativa à CRFB/88, as unidades da defensoria pública passaram a configurar como um ator político e um elemento central para as políticas públicas no país, destacando-se enquanto integrante da dimensão essencial do Sistema de Justiça brasileira.

De forma que, ao executar a política pública de acesso à justiça, este órgão atua e influencia o processo político, caracterizando-se enquanto política pública distributiva pois, embora focalizada, ou seja, a acessibilidade esteja condicionada a um limite de renda, esta não implica em grandes conflitos políticos e sociais, isso porque, parece que a sociedade entende a necessidade de financiar o acesso à justiça para aqueles que não tem condições de contratar um advogado.

Com o intuito de adentrar a análise do desempenho local da política pública de acesso à justiça pelas unidades/núcleos de atendimentos da defensorias públicas estaduais do Rio Grande do Norte e do Rio Grande do Sul sediadas nas cidades de Mossoró/RN e Pelotas/RS, expõe o aparato histórico e conceitual das defensorias públicas estaduais, com enfoque na estruturação, atuação, composição, atores envolvidos e características enquanto órgão integrante do sistema de Justiça brasileiro, bem como na implementação da política pública de acesso à justiça no contexto nacional.

4 A defensoria pública estadual no sistema de Justiça brasileiro: panorama nacional da implementação da política pública de acesso à justiça

Após a derrocada dos regimes ditatoriais na América Latina, verificou-se o surgimento de novos arranjos legais com vistas à incorporação de mecanismos alternativos para a resolução de conflitos, destacando-se no Brasil, a criação de instituições como os Juizados Especiais¹⁸ e a Defensoria Pública, ambas “representam novas instâncias de resolução de conflitos ou de acesso à justiça” (COSTA, 2000, p. 2).

Todavia, da incorporação da defensoria pública no texto constitucional como implementadora e executora desta política pública, ocorreu um significativo lapso temporal para sua criação de quase dois decênios, como ocorrido no Estado de São Paulo (DIONÍSIO, 2013, p. 315), situação verificada em outros estados brasileiros.

Isso porque, a exemplo da ampliação e extensão dos benefícios e direitos sociais (considerados de primeira geração), assim como a racionalização e redistribuição dos recursos gastos na área social (direitos de segunda geração), ainda se fazem necessárias melhorias em serviços sociais destinados ao aperfeiçoamento prático das reformas anteriores, tornando, inclusive, a justiça mais acessível a todos, o que constituiria uma terceira geração de mudanças necessárias para o aperfeiçoamento democrático (MADERS, 2011, p. 12)

É necessário ressaltar que “o direito de acesso aos bens públicos e serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça, o direito de apelar

¹⁸Órgãos da Justiça Ordinária ou Comum, criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, responsáveis por conciliar, processar, julgar e executar causas cíveis e criminais de menor complexidade, cujo o valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo vigente, consoante determina a Lei nº. 9.099, de 26 de setembro de 1995.

contra arbitrariedades e de exigir providências diante da omissão dos poderes públicos estão distribuídos de forma extremamente desigual” (SANTOS, 1992, p. 51). Nesta perspectiva, a defensoria pública apresentou-se como relevante órgão oriundo da CRFB/88, dotada da intenção de promover a ampliação do acesso à justiça, precipuamente, aos mais pobres, sendo “reconhecida como um valioso mecanismo de democratização da Justiça” (COSTA, 2000, p.1).

Nesta perspectiva, o presente capítulo tem por propósito a exposição descritiva do aparato histórico e conceitual das defensorias públicas estaduais, com enfoque na estruturação, atuação, composição, atores envolvidos e características enquanto órgão integrante do sistema de Justiça brasileiro, bem como na implementação da política pública de acesso à justiça no contexto nacional.

Portanto, o capítulo organiza-se em cinco eixos de discussão: o primeiro apresenta a retrospectiva histórica e conceitual quanto ao surgimento da defensoria pública no cenário brasileiro; o segundo versa sobre as reformas legais que interferiram na configuração atual da defensoria pública; o terceiro trata da criação das defensorias públicas nos estados brasileiros; o quarto aborda a defensoria pública estadual como integrante do Sistema de Justiça no contexto jurídico-político brasileiro; o quinto expõe os paradigmas institucionais, características e atores envolvidos no mister da defensoria pública estadual a luz dos instrumentais produzidos pelos órgãos de pesquisa.

4.1 O surgimento da defensoria pública no cenário brasileiro: aparato histórico e conceitual

Na Assembleia Nacional Constituinte (1987), através dos movimentos da sociedade civil, reivindicou-se a criação de uma instituição destinada especificamente a defesa dos direitos dos segmentos sociais mais historicamente desprovidos de justiça. Logo, em 1988 nasce a Defensoria Pública uma instituição permanente responsável por prestar assistência jurídica integral e gratuita às pessoas carentes. Com o disposto no artigo 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB/88, assegurou-se o direito de opção pela carreira de Defensor Público àqueles que estivessem no exercício da função até a data de instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

Contudo, cuidou-se de um processo gradativo e contínuo com avanços no tocante a expedição de leis que tinham como denominador comum a implementação da proteção jurídica ao cidadão brasileiro, partindo da chamada “assistência jurídica aos necessitados” em direção “ao processo de constituição do acesso à justiça e da afirmação de direitos”, de acordo com Moreira (2013):

A história legal da assistência jurídica no Brasil remonta ao período republicano, através do Decreto n. 1030/1890. Posteriormente, no Código Civil de 1916, fica estabelecido que cabe aos estados efetivarem a assistência judiciária. Nas constituições de 1934 e 1946 a assistência judiciária esteve presente, figurando no rol de direitos e garantias individuais. A Lei 1060/50 foi um marco por ampliar a assistência aos necessitados, mas ainda não a estipulava como um dever do Estado, senão como uma concessão. É a partir da edição desta lei que começam a se constituir assistências judiciárias pelos governos estaduais, na maioria das vezes sob a coordenação das procuradorias gerais dos estados, com cada um definindo um modelo próprio de atendimento. É no contexto autoritário que surgem as primeiras manifestações para a criação das defensorias públicas, o que irá acontecer de forma sistemática apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (RUEDIGER, 2006, p. 6 e 7). O marco legal para esta criação é o artigo 5º. da Constituição Federal de 1988, que estrutura as garantias individuais e o papel da defensoria e do defensor público no processo de constituição do acesso à justiça e da afirmação de direitos (MOREIRA, 2013, p. 6).

Neste sentido, o desenvolvimento histórico-legal da inserção do acesso à justiça, outrora entendido como assistência judiciária e atualmente como assistência jurídica, nos textos constitucionais brasileiros e o surgimento da defensoria pública (quadro 1) deu-se da seguinte forma:

Quadro 1
Acesso à justiça/assistência judiciária (jurídica) nas constituições brasileiras

Constituições brasileiras	Regulamentação	Previsão legal - artigo
Constituição Política do Império do Brasil (24/03/1824)	Não	_____
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24/02/1934)	Não	_____
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16/07/1934)	Sim	Art 5º - Compete privativamente à União: (...) XIX - legislar sobre: (...) c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo; (...) Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 32) A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária , criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos. (Grifo nosso)
Constituição dos Estados Unidos do Brasil (10/11/1937)	Não	_____
Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18/09/1946)	Sim	Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 35 - O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados. (Grifo nosso)
Constituição República Federativa do Brasil (24/01/1967)	Sim	Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 32 - Será concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei. (Grifo nosso)
Constituição República Federativa do Brasil (Emenda Constitucional nº. 01) (17/10/1969)	Sim	Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 32. Será concedida assistência jurídica aos necessitados, na forma da lei. (Grifo nosso)
Constituição República Federativa do Brasil (05/10/1988)	Sim	Art. 5º 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, nos termos seguintes: (...) LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; (Grifo nosso)

Fonte: TERTO NETO, 2010, p. 75, adaptado pela autora.

Configurando-se como órgão burocrático implementador da política pública de acesso à justiça com previsão, no artigo 5º, inciso LXXIV e artigo 24, XIII da CRFB/1988, a defensoria pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, apresenta-se enquanto integrante do Sistema de Justiça atuando precipuamente na efetivação dos direitos humanos e do acesso à justiça aos mais necessitados economicamente, população que auferir renda mensal de até 03 (três) salários mínimos vigentes, de acordo com o previsto artigo 134, *caput*, da CRFB/88:

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

A regulamentação da defensoria pública somente ocorreu com a publicação da Lei Complementar nº 80, em 12 de janeiro de 1994, que versa sobre a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. De modo que, a defensoria pública apresenta-se como órgão vinculado ao Poder Executivo, não ao Judiciário. Logo, a Defensoria Pública da União está ligada ao Executivo Federal e as defensorias públicas estaduais aos executivos Estaduais (COSTA, 2000, p. 3).

Na próxima seção, será exposta a influência das reformas legais na atual configuração da defensoria pública estadual e sua repercussão no desempenho de suas atividades.

4.2 As reformas legais e suas consequências na configuração institucional da defensoria pública

Embora prevista na CRFB/88 desde a sua promulgação em 1988, foi somente a partir da Emenda Constitucional nº. 45, de 31 de dezembro de 2004, intitulada de “Reforma do Judiciário” que a instituição defensoria pública passou a crescer e a gradativamente se fortalecer no cenário democrático brasileiro, significando uma melhora nos serviços relativos ao acesso à justiça.

Posto que, a mencionada emenda constitucional tivera como eixo de fundamentação a necessidade urgente de revitalizar a atuação do Poder

Judiciário, resultando em mudanças tanto na estrutura do órgão, como no seu funcionamento, “isto porque a finalidade da Reforma é fazer funcionar o Poder Judiciário e não inibir o seu funcionamento” (LIMA e LIMA, 2005, p. 11).

Teve-se como meta, portanto, que as mudanças introduzidas refletissem no modo de como a população enxergava a atividade judiciária, ao tentar quebrar os males que provocavam o distanciamento da sociedade da Justiça. Logo, apresentou-se como mecanismo institucional passível de aproximar o Judiciário da sociedade, com vista a reversão à aparente incredibilidade instaurada.

[...] de forma inédita na história política recente do país, o tema do acesso à justiça mereceu trato adequado, na medida em que o Governo Federal adotou, como ponto prioritário nas discussões então travadas no Senado da República, a concessão de tais autonomias à instituição incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita a quem não detém condições financeiras de contratar advogado para defesa de seus interesses (DE VITTO e CASTRO, 2013, p. 3).

De modo que pudesse, de uma maneira pelo menos simbólica, ter por superada a intocabilidade do Sistema de Justiça no que tange as necessárias transformações sociais e constitucionais, representando um ponto de partida na busca pela melhoria dos serviços jurisdicionais no país (BRASIL, 2008, p. 6), dadas as mudanças em alguns temas entendidos pelo governo como prioritários, dentre os quais destaca-se a concessão de autonomia às defensorias públicas, “desvinculando do Executivo essas carreiras que prestam assistência judiciária gratuita” (SADEK, 2004, p. 53-54):

No plano internacional, o modelo adotado pela Constituição Brasileira tem obtido importante reconhecimento. Em 2011 e 2012, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou por unanimidade duas resoluções – AG/RES. 2714 (XLII-O/12) e AG/RES 2656 (XLI-O/11) – recomendando a todos os países-membros a adoção do modelo público de Defensoria Pública, com autonomia e independência funcional. Mas apesar das previsões legais e do reconhecimento internacional como boa prática do modelo adotado no Brasil, a criação e a implementação de Defensorias Públicas têm sido um processo lento e intrincado, tanto em nível estadual como em nível federal (IPEA, 2013, p. 23).

Nesta tônica, em audiência pública realizada em 04 de maio de 1999, perante a Comissão de Reforma do Judiciário, o então ministro da Justiça Renan Calheiros, em sua explanação fez menção as propostas defendidas pelo governo federal¹⁹, com vistas a:

[...] ampliar o funcionamento da Defensoria Pública da União, agilizando a aprovação do Projeto de Lei n.º 642/99 e do Projeto de Lei Complementar n.º 24/99, ambos de iniciativa do Poder Executivo, além de estimular a implantação de Defensorias públicas estaduais em todo o território nacional. Lamentavelmente, alguns estados não implantaram a Defensoria Pública, outros a implantaram timidamente. É preciso estimular as experiências que deram certo (SADEK, 2010, p. 112).

Com a edição e vigência de EC n.º. 45/2004, a autonomia administrativa, financeira e funcional ficou prevista na CRFB/88, nos seguintes termos:

Art. 134 (...)

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

(...)

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Isso, no entanto, refere-se à esfera estadual, já que, com relação ao aparelhamento da Defensoria Pública da União, que atua em prol dos necessitados perante a Justiça Federal, Trabalhista, Militar e Eleitoral, pouco foi feito desde 1988:

[...] isso é lastimável, já que, após 22 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda existem menos de 500 Defensores Públicos da União para atuar em todo o território brasileiro. Isso significa que o acesso à Justiça Federal, por exemplo, é deficitário e em muitos lugares ainda se dá por meio da nomeação de advogados dativos, despreocupados com o deslinde do feito, e que geram um custo mais elevado para os cofres públicos com o pagamento de honorários (MADERS, 2011, p.12).

A referida reforma proporcionou perante as defensorias públicas estaduais além da autonomia administrativa e funcional, a iniciativa para abertura de concurso e provimento de cargos, para composição dos órgãos de administração, para elaboração de proposta orçamentária e demais

¹⁹Salientamos que o ministro se refere literalmente a “propostas defendidas pelo governo federal”. Essa referência é importante porque se sabe, também, que nem todas as personalidades que ocuparam o cargo de ministro da Justiça, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, comungavam de iguais avaliações e propostas de reforma do Poder Judiciário. O melhor exemplo dessa divergência seriam as posições defendidas por José Carlos Dias, em muitos casos diametralmente opostas às expostas por Renan Calheiros.

prerrogativas de organização, bem como a previsão para a criação de Conselhos Superiores nos estados; destacando-se também, a repercussão legal que se desencadeou numa série de modificações pela edição da Lei Complementar nº. 132, de 07 de outubro de 2009, voltada a regulamentar as modificações introduzidas pela EC nº. 45/200420 (MOREIRA, 2011, p. 7-8):

20Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do [inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. \(Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#). Art. 2º A Defensoria Pública abrange: I - a Defensoria Pública da União; II - a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; III - as Defensorias Públicas dos Estados. Art. 3º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Parágrafo único. [\(VETADO\)](#). Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública: I - a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II - a afirmação do Estado Democrático de Direito; III - a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV - a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. [\(Artigo e incisos incluídos pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#). Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: I - prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; II - promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; III - promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; IV - prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; V - exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; VI - representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; VII - promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; VIII - exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal](#); IX - impetrar **habeas corpus**, mandado de injunção, **habeas data** e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; X - promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; XI - exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; [\(Incisos com redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009\)](#). XII - [\(VETADO\)](#); XIII - [\(VETADO\)](#); XIV - acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; XV - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; XVI - exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; XVII - atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; XVIII - atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; XIX - atuar nos Juizados Especiais; XX - participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria

Em 2004, a partir da Emenda Constitucional nº 45, as Defensorias Públicas Estaduais tiveram garantida sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária, nos limites estabelecidos pela LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). No entanto, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelas DPEs, no sentido de assegurar na prática sua independência. Esse conceito é, no caso da Defensoria Pública no Brasil, multifacetado: refere-se tanto a aspectos organizacionais quanto financeiros. Todos eles, no entanto, têm efeitos semelhantes sobre as possibilidades institucionais de colocar em prática a ideia da autonomia (BRASIL, 2015, p. 28).

As modificações legais trazidas tanto com a Emenda Constitucional n. 45 quanto com a nova redação para a Lei Complementar n. 80/1994 dada pela Lei Complementar n. 132/2009 possibilitam a discussão sobre diversos aspectos com a literatura de ciência política, sendo relevante discutir o ganho de independência e autonomia, o papel político das reformas e as consequências desse processo na constituição de relações entre as instituições componentes do sistema de justiça no Brasil (MADEIRA, 2011, p.

Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais. [\(Incisos incluídos pela Lei Complementar nº 132, de 2009\).](#) § 1º [\(VETADO\)](#). § 2º As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público. § 3º [\(VETADO\)](#). § 4º O instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público. § 5º A assistência jurídica integral e gratuita custeada ou fornecida pelo Estado será exercida pela Defensoria Pública. § 6º A capacidade postulatória do Defensor Público decorre exclusivamente de sua nomeação e posse no cargo público. § 7º Aos membros da Defensoria Pública é garantido sentar-se no mesmo plano do Ministério Público. § 8º Se o Defensor Público entender inexistir hipótese de atuação institucional, dará imediata ciência ao Defensor Público-Geral, que decidirá a controvérsia, indicando, se for o caso, outro Defensor Público para atuar. § 9º O exercício do cargo de Defensor Público é comprovado mediante apresentação de carteira funcional expedida pela respectiva Defensoria Pública, conforme modelo previsto nesta Lei Complementar, a qual valerá como documento de identidade e terá fé pública em todo o território nacional. § 10. O exercício do cargo de Defensor Público é indelegável e privativo de membro da Carreira. § 11. Os estabelecimentos a que se refere o inciso XVII do **caput** reservarão instalações adequadas ao atendimento jurídico dos presos e internos por parte dos Defensores Públicos, bem como a esses fornecerão apoio administrativo, prestarão as informações solicitadas e assegurarão acesso à documentação dos presos e internos, aos quais é assegurado o direito de entrevista com os Defensores Públicos. [\(Parágrafos incluídos pela Lei Complementar nº 132, de 2009\).](#) Art. 4º-A. São direitos dos assistidos da Defensoria Pública, além daqueles previstos na legislação estadual ou em atos normativos internos: I – a informação sobre: a) localização e horário de funcionamento dos órgãos da Defensoria Pública; b) a tramitação dos processos e os procedimentos para a realização de exames, perícias e outras providências necessárias à defesa de seus interesses; II – a qualidade e a eficiência do atendimento; III – o direito de ter sua pretensão revista no caso de recusa de atuação pelo Defensor Público; IV – o patrocínio de seus direitos e interesses pelo defensor natural; V – a atuação de Defensores Públicos distintos, quando verificada a existência de interesses antagônicos ou colidentes entre destinatários de suas funções. [\(Artigo, incisos e alíneas incluídos pela Lei Complementar nº 132, de 2009\).](#)

8).

Ademais, pontua-se que o Congresso Nacional, através da Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, reforçou a vocação da defensoria pública para atuar na solução extrajudicial dos litígios de forma prioritária, na promoção dos direitos humanos e na educação em direitos, para que a instituição possa executar suas funções e atender a demanda social de forma efetiva. Ainda, previu que, no prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deveriam contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, e a lotação dos agentes deverá ocorrer, prioritariamente, em regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional (DPERS, Relatório Anual, 2016, p. 5).

Isso porque, com o avanço das concepções e mecanismos referentes ao acesso à justiça, a atuação da defensoria pública nos termos contidos na CFRB/88 e legislações pertinentes ao seu exercício, apresenta de acordo com Santos (2011) vantagens significativas e propulsoras:

Tendo em conta a evolução dos mecanismos e concepções relativas ao acesso à justiça, a proposta de construção de uma defensoria pública, nos moldes como está prevista sua atuação no Brasil, acumula diferentes vantagens potenciais: universalização do acesso através da assistência prestada por profissionais formados e recrutados especialmente para esse fim; assistência jurídica especializada para a defesa de interesses coletivos e difusos; diversificação do atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, através da conciliação e da resolução extrajudicial de conflitos e, ainda, atuação na educação para os direitos (SANTOS, 2011, p. 32).

Em sua obra *Por Uma Revolução Democrática de Justiça*, Santos (2011) atribui que as *defensorias públicas* detêm o papel no Estado brasileiro relevante na “criação de uma outra cultura de consulta jurídica e de assistência e patrocínio judiciário” (SANTOS, 2001, p. 32). Nesta tônica, destaca-se a contribuição de Sadek (2007) no tocante à necessária vinculação entre a previsão legal – legalidade e sua efetivação – realidade e a existência da defensoria pública estadual enquanto mecanismo aglutinador das duas perspectivas:

O reconhecimento formal de direitos, contudo, não implica diretamente sua efetivação. Daí a tão apontada distância entre a legalidade e a realidade. O fato, porém, das relações concretas não espelharem a igualdade prevista em lei não diminui o valor da legalidade. Ao contrário, indica a existência de um desafio assumido pelos grupos sociais que tiveram força política suficiente para conferir

para tais direitos o estatuto legal. Em consequência, ainda que não respeitados, não dá no mesmo a presença ou não de direitos formalizados em diplomas legais. A não coincidência entre o mundo real e o legal adverte para a necessidade de se construir mecanismos que garantam a sua aproximação. Dentre estes mecanismos, a Defensoria Pública se constitui na mais importante instituição (SADEK, 2007, p. 15).

Logo, depreende-se que a defensoria pública não apenas é do interesse do mais pobre, mas, precipuamente, da democracia e da cidadania, pois somente um regime democrático é aberto a esta possibilidade de participação popular e que a cidadania é o instrumento pelo qual o povo determina a vontade pública. Cidadania e democracia tornam-se, assim, as duas faces da mesma moeda (VIEIRA, 2006, p. 612).

Na próxima seção, será abordada a forma como ocorreu a criação e institucionalização das defensorias públicas nos estados brasileiros.

4.3 A criação e institucionalização das defensorias públicas nos estados

A partir da redemocratização política em meados da década de 1980, que teve seu auge com a promulgação da CRFB de 1988, as profissões jurídicas ganharam destaque significativo no âmbito da sociedade brasileira, todavia, este fenômeno não ocorreu de forma homogênea em todo o país, nem se verificou em todas as carreiras jurídicas.

O número de Defensores Públicos existentes em cada um dos estados é bastante variado. Em média, cada uma das Defensorias Públicas Estaduais possui 227 Defensores, quantidade significativamente superior à média encontrada em 2008, quando as instituições possuíam cerca de 190 Defensores (BRASIL, 2015, p. 42).

Isso porque as carreiras da Magistratura e do Ministério Público possuem mais poder e prestígio que as demais, podendo ser mensurado pela capacidade de organização e influência política na reivindicação por melhorias de trabalho e remuneração, pelo perfil socioeconômico do seu público alvo, pela autonomia de formação dos integrantes da carreira, bem como pelo níveis de qualificação dos profissionais e corpo de servidores que compõem a instituição ao qual estão vinculados, mas, principalmente, pelos níveis de remuneração e estrutura física-orçamentária para o exercício elementar de suas funções.

Pode-se verificar que a relação existente entre a posição de uma

profissão na estratificação interna de um campo profissional corresponde, mais ou menos, à posição de sua clientela na hierarquia social (BOURDIEU, 2003, p. 218).

Nesta tônica, a Defensoria Pública enquadra-se como uma das carreiras jurídicas que detém pouco prestígio social, apesar da gradativa melhora nos anos ulteriores da remuneração dos seus agentes executores: defensores públicos, profissionais com formação acadêmica em Direito, devidamente registrados na OAB, com experiência mínima de 3 (três) anos de atividade jurídica (SANTOS, 2013, p. 108).

Aliado ao aspecto acima mencionado, foi atribuída a esta instituição a função primordial de ampliar o acesso à justiça às pessoas de baixa renda, população que possuem renda mensal de até 03 salários mínimos, o que correspondia em 2010 a cerca de 82,5% (oitenta e dois e meio por cento) da população brasileira²¹ (IBGE, Censo Demográfico 2010).

Portanto, a DPE é uma instituição a ampliação do acesso à justiça jurídica em que seus profissionais, os defensores públicos, atuam como representantes legais dos pobres, tentando equacionar, pelo menos em âmbito judicial, a desigualdade encontrada na sociedade (SANTOS, 2013, p. 110).

Trata-se de uma instituição que já nasce com o potencial e o desafio de articular as identidades e as diferenças que estão na base da nossa sociedade civil e, por conseguinte, de atuar para a superação das desvantagens, das opressões e dos desamparos decorrentes das desigualdades sociais brasileiras. Nesse sentido, a Defensoria Pública presta um serviço à democracia que compreende e respeita o compromisso e a importância da efetivação dos direitos fundamentais para a inclusão e a participação de todos os membros da nossa sociedade em uma cidadania plena e igualitária e que possibilite a proteção e o reconhecimento das mais diversas identidades concretas existentes em nosso país (BRASIL, 2015, p. 10).

Outrossim, a história da criação das defensorias públicas estaduais indica uma acentuada diferença entre os estados, na medida em que algumas Defensorias já haviam sido criadas antes mesmo da CRFB de 1988 – a do Rio de Janeiro, é a mais antiga, datada de 1954 – enquanto outras somente recentemente conquistaram sua institucionalização, já nas décadas de 2000 em diante – como é o caso da de Santa Catarina, institucionalizada em 2012. O

21 Salário mínimo utilizado e vigente a época do Censo demográfico de R\$ 510 (quinhentos e dez reais), incluindo na contagem as pessoas que sem rendimento e as que recebiam somente em benefícios.

estado do Amapá é o único a não ter uma Defensoria Pública²² considerada completamente institucionalizada, por prescindir de concurso público para nomeação de seus defensores (BRASIL, 2015, p. 18). É importante ressaltar que:

[...] as Defensorias Públicas Estaduais são as que possuem o maior contingente de defensores públicos e de atendimentos às classes populares e estão presentes em quase todos os estados federados que compõem a República brasileira, com maior ou menor grau de atuação e relevância social. Os Governos dos Estados federados são responsáveis pela criação de suas Defensorias Públicas, bem como pela dotação orçamentária e gestão das atividades das respectivas Defensorias Públicas (SANTOS, 2013, p. 111).

Com o intuito de demonstrar esta disparidade, na tabela 2 apresenta-se panorama no tocante ao ano de instalação da defensoria pública nos estados, observando a ordem cronológica de institucionalização:

Tabela 2

22 O Amapá ainda não tem sua Defensoria Pública considerada consolidada, por não contar com Defensores Públicos concursados, contando somente com a figura do Defensor Geral - Horácio Maurien Ferreira de Magalhães. A instituição é apresentada no Portal Governo do Amapá como integrante da estrutura governamental, de acordo com o site: <http://www.ap.gov.br/estrutura/defensoria-publica-geral-do-estado-do-amapa>.

Panorama cronológico da instalação das DPEs	
Estados (UF)	Ano de instalação
Rio de Janeiro	1954
Minas Gerais	1981
Mato Grosso do Sul	1982
Piauí	1982
Bahia	1985
Distrito Federal	1987
Pará	1988
Tocantins	1989
Amazonas	1990
Paraíba	1990
Paraná	1991
Espírito Santo	1992
Rio Grande do Sul	1994
Sergipe	1994
Ceará	1997
Pernambuco	1998
Mato Grosso	1999
Maranhão	2000
Roraima	2000
Acre	2001
Rondônia	2001
Alagoas	2003
Rio Grande do Norte	2005
São Paulo	2006
Goiás	2011
Santa Catarina	2012
Amapá	

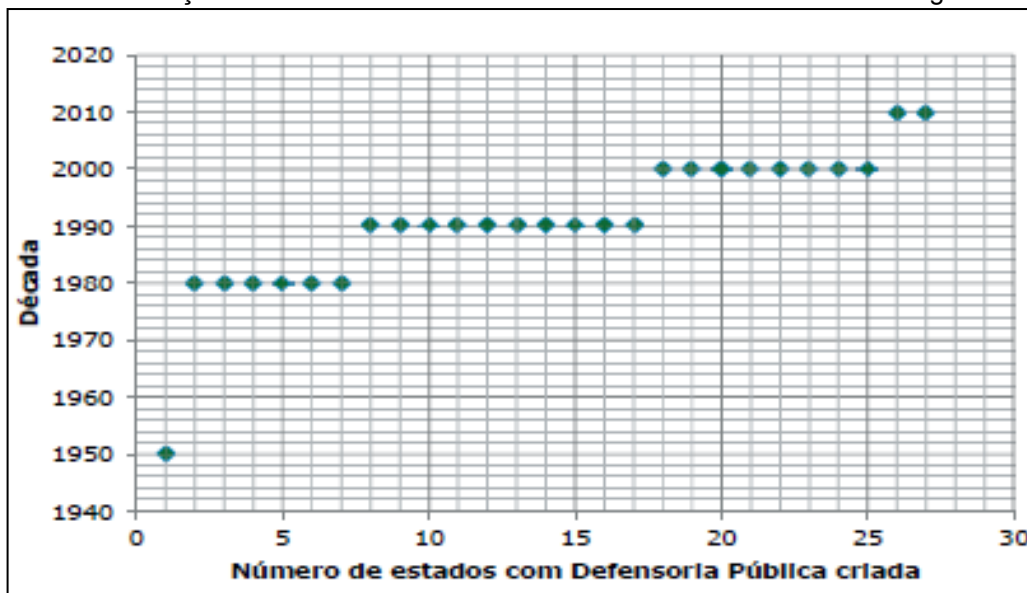
Fonte: Defensores Públicos-Gerais Estaduais | IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015, p. 19), adaptado pela autora.

A implementação da política pública de acesso à justiça pelas DPEs deu-se, portanto, de forma gradativa e heterogênea no território nacional (figura 2), posto que cada estado estabeleceu a institucionalização conforme as suas prioridades e diretrizes governamentais, relevando um progressivo crescimento nos estados brasileiros:

Antes de 1990 havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Esse número cresce de modo substancial a partir dos anos 1990, quando mais dez estados estabelecem essas instituições. Os outros oito estados criariam as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido criadas por lei apenas em 2011, no estado do Paraná, e em 2012, no estado de Santa Catarina (IPEA, 2013, p. 24).

Figura 2

Criação das Defensorias Públicas Estaduais no Brasil: uma cronologia



Fonte: Mapa da Defensoria Pública no Brasil (IPEA, 2013, p. 28). III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009)/MJ e Leis Orgânicas das Defensorias Públicas de Santa Catarina, Goiás e Paraná.

De modo que se constata a relevância do estudo voltado a esta temática, com o intuito de tentar elucidar as suas condicionantes e os possíveis consequências quanto a execução, efetividade e eficácia desta instituição estadual no desempenho do seu papel de equalizador do acesso aos direitos ao seu público alvo, por meio da atuação do defensor público, no contexto local.

Nesta perspectiva, aborda-se pontualmente, na próxima seção, a forma como a defensoria pública estadual se apresenta enquanto integrante do sistema de justiça, reforçando os aspectos estruturais e institucionais no contexto jurídico-político brasileiro.

4.4 Defensoria pública estadual no Sistema de Justiça: estruturação, atuação e papel institucional no contexto jurídico-político brasileiro

No período colonial brasileiro, as funções judiciárias se encontravam nas mãos de seletos grupo de fazendeiros, detentores do poder e das funções do Estado, a justiça, principal instrumento institucional de garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal.

O desenvolvimento da consciência de direitos era dificultado pela administração colonial portuguesa ante o descaso no acesso à educação primária. Deste modo, o povo padecia por falta de acesso ao conhecimento

educacional mínimo e à garantia de igualdade formal, inserindo-se como mero observador do cenário vivenciado, posto que não lhe fora dado meios de inserção social e política pelos detentores do poder (CARVALHO, 2002, p. 21-22). Constata-se que:

Não há acesso igual de todos ao aparelho judicial do Estado; os que conseguem não o têm em igualdade de condições; os necessitados nem sempre recebem a assistência judiciária de que precisam, quando a recebem (ROSA, 1983, p. 20).

Apesar da superação gradativa e descontinuada dos obstáculos institucionais com vistas ao alcance dos direitos pela sociedade com o término do regime ditatorial e a promulgação da CRFB/88, verifica-se que a distância dos cidadãos em relação à administração da Justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância, tendo como causas próximas, não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas (SANTOS, 1996, p. 22).

Assim:

[...] a igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou num vasto campo de análise sociológico e de inovação social centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais (SANTOS, 1995, p. 165).

Isso porque seja qual foi a desigualdade social, esta origina-se no ordenamento estatal e no arranjo social, provocando relevantes consequências na realidade dos cidadãos, isso porque a expansão gradativa dos direitos que compõem a cidadania representa expressivas diminuições nos níveis de exclusão social. Logo, o reconhecimento da igualdade traduz-se em aumentos nas possibilidades de participação e usufruto nos bens coletivos (SADEK, 2013, p. 1).

Não obstante:

[...] as dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma justiça vista como cara e lenta, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população. Daí afirmar-se que a grande massa só procura a justiça estatal quando não há alternativa. Nestas circunstâncias, não se trataria de uma utilização voluntária, para a efetivação de direitos, mas compulsória. Isso significa que a face do Judiciário conhecida por largos setores de jurisdicionados não é a

civil, mas, sobretudo, a criminal (SADEK, 2004, p. 86).

É nesta tônica que se adotou na CRFB/88, o modelo publicista na prestação do acesso à justiça aos cidadãos que percebe renda mensal de até 03 (três) salários mínimos, ao determinar aos estados a criação e estruturação da defensoria pública. Essa relação entre a criação da instituição e de seu papel como função essencial à justiça é marcado, de acordo com Lara (2002), pela:

[...] importância das atividades a serem exercidas pela Defensoria Pública, que a defesa dos menos abastados em juízo tem como função primordial a assistência jurídica integral e sua finalidade primordial é a garantia do princípio constitucional é a garantia do princípio constitucional da igualdade (LARA, 2002, p. 97).

Ressalta-se que a expressão acesso à justiça não deve somente estar restrita ao acesso formal aos serviços judiciários, mas tomado em sua real extensão, constitui-se enquanto direito social de relevância significativa, que conduzem o ente estatal a adoção de medidas concretas com vistas a efetivação dos direitos pelos cidadãos (DE VITTO e CASTRO, 2013, p. 3). Dessa forma:

[...] tal inovação é prenhe de significados. Em primeiro lugar, o serviço jurídico gratuito não se restringe ao patrocínio gratuito da causa pelo advogado, mas compreende a gratuidade de todas as custas e despesas, judiciais ou não, relativas aos atos necessários ao processo e à defesa. Ademais, o rol de atribuições é significativamente ampliado, incluindo a informação, a orientação e consultorias jurídicas, como também a utilização de meios não adversariais, como o emprego da conciliação, para a solução de conflitos (SADEK, 2013, p. 4).

As garantias institucionais conferidas à Defensoria Pública (e ampliadas mais recentemente, a exemplo das Leis nº. 11448/07 e 11449/07 que respectivamente tratam da tutela coletiva e da prisão em flagrante), por sua vez, explicitam seu papel de agente não apenas de interesses individuais do carente de acesso à Justiça, mas também de guardião de interesses coletivos e difusos deste carente, possibilitando a sua real participação em determinados processos até então privativos de quem não tem vulnerabilidade social:

Eles estão sempre a recordar os dirigentes, os governantes dos problemas fundamentais e a identificá-los, independentemente das dificuldades que enfrentam, tanto para sua identificação, como para a solução que devem ser a eles propostas, por ser esta a missão institucional na proteção dos direitos humanos. Apesar das dificuldades, os Defensores Públicos posicionam-se e não se furtam ao tratamento dos problemas fundamentais dos que aportam ao atendimento e o fazem conhecendo os limites do conhecimento e

aceitando a diversidade de opiniões e os conflitos dela advindos. (MADERS, 2011, p. 13)

Para tanto, estas reformas advieram com o “objetivo de fortalecer a defensoria enquanto instituição e o seu papel na defesa de direitos (...) ganha, neste âmbito, natural relevância, sobretudo quando atentamos para o quadro vigente de precarização dos programas e instituições públicas de acesso à justiça”, resultando em ganhos na “qualidade do serviço prestado e a proximidade dos cidadãos, (...)reforçou o papel da defensoria no âmbito da educação para os direitos e introduziu critérios de transparência na gestão do órgão, instituindo a figura do ouvidor externo” (SANTOS, 2011, p. 33-34).

Diante da robustez normativa, verifica-se a importância da defensoria pública para o processo de consolidação do acesso à justiça no Brasil, basta considerar que este acesso, em tese, não se limita à possibilidade do ajuizamento de demandas perante o Poder Judiciário, mas engloba também o conhecimento dos direitos a parcela populacional imersa em vulnerabilidade de inúmeras naturezas, a maneira de exercê-los e a disponibilização de formas alternativas de resolução de litígios, havendo, portanto, a necessidade de estruturar um órgão público com competência e capacidade para atuar neste terreno (BASTOS e BOTTINI, 2006, p. 76), sob o risco de queda-se inoperante quanto a sua finalidade e papel institucional:

As Defensorias Públicas não recebem, ainda, a atenção que deveriam merecer porque muitas vezes não sequer conhecidas: não se dá conta de sua existência e nem de sua importância para a consolidação do Estado democrático de Direito. Falta-lhes visibilidade na arena política, pois os destinatários dessas instituições são as parcelas marginalizadas da sociedade, que – embora majoritárias em termos numéricos – devido a sérias limitações de ordem cultural e educacional não têm consciência do efetivo poder de que dispõem num regime democrático. E falta-lhes visibilidade na arena jurídica, pois ainda não se formulou uma elaboração teórica capaz de garantir o reconhecimento de sua imprescindibilidade, embora no campo normativo isto já esteja formalmente estabelecido, inclusive em sede constitucional. (ALVES, 2006, p. 61)

Nesta perspectiva, Santos (2011) destaca alguns pontos problemáticos do funcionamento das defensorias públicas, diagnosticados por estudos recentes que culminam na prestação de uma assistência jurídica e judicial bastante limitada e precária, dada as seguintes deficiências:

(1) As características estruturais, organizacionais e funcionais das defensorias públicas estaduais (estrutura física, quadro de pessoal, conteúdos funcionais, aporte orçamentário,

remuneração do pessoal, formas e números de atendimentos, entre outras) são muito variáveis de estado para estado. (...) (2) Verifica-se um desnível na participação no orçamento das defensorias públicas em face do poder judiciário e do ministério público. (3) A estrutura da Defensoria Pública da União é pequena. (4) Os quadros das defensorias públicas estaduais também são reduzidos em relação às necessidades de uma sociedade como a brasileira. A cobertura do serviço é baixa. (...) (SANTOS, 2011, p. 34).

Consoante previsto no art. 98 da LC nº. 80/1994, a defensoria pública dos Estados, estrutura-se em: I - órgãos de administração superior, que compreende: a) a Defensoria Pública-Geral do Estado; b) a Subdefensoria Pública-Geral do Estado; c) o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado; e d) a Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado; II - órgãos de atuação, que corresponde: a) as Defensorias Públicas do Estado; e b) os Núcleos da Defensoria Pública do Estado; III - órgãos de execução: a) os Defensores Públicos do Estado; e por fim, IV – órgão auxiliar: a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado (último inciso incluído pela Lei Complementar nº 132, de 2009).

Nos moldes da LC nº. 80/1994, fora estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que cada estado da federação se organizasse e elaborasse a sua própria lei complementar estadual com vista a efetiva instituição da defensoria em cada unidade federada²³. Ou seja, a defensoria pública estadual apesar de formalmente criada desde a promulgação da CRFB/88, materialmente tratava-se de instituição inacessível, dada a responsabilidade conferida aos estados no tocante a sua implementação de fato (COSTA, 2000, p. 4), tendo resultado em diversas realidades nos estados brasileiros ante as condicionantes locais que permearam sua institucionalização:

[...]no caso da Defensoria Pública o processo legislativo de alteração de sua lei orgânica em 2009, a partir das reformas constitucionais implementadas com a Emenda Constitucional n. 45/2004, revela um interessante processo de mobilização, por um lado, da própria defensoria pública e suas associações, e por outro, de grupos da sociedade civil, de integrantes do sistema de justiça e de organismos internacionais. Como atores domésticos, a mobilização política das defensorias públicas estaduais e da União, da Associação Nacional de Defensorias Públicas (ANADEP) revelou-se chave para a conquista das alterações legislativas. (...) A grande mobilização de organizações da sociedade civil como ONGs, movimentos sociais,

23 Art. 142. Os Estados adaptarão a organização de suas Defensorias Públicas aos preceitos desta Lei Complementar, no prazo de cento e oitenta dias (Lei Complementar nº. 80, de 12 de janeiro de 1994).

redes de advogados e a Igreja Católica, através da CNBB (confederação nacional de bispos do Brasil) e suas pastorais, especialmente a Pastoral Carcerária, revela a demanda social pela ampliação da atuação das defensorias públicas (MADEIRA, 2011, p. 9).

Portanto, as defensorias públicas precisam ser estimuladas e, para tanto, necessária a análise crítica e comprometida de suas deficiências, observando o seguinte paralelo de que “tanto mais profícuo será o papel desempenhado pelas defensorias quanto mais seriamente sejam evidenciadas e reparadas as limitações com que se deparam” (SANTOS, 2011, p. 33).

Para tanto, a análise da formação da defensoria pública nos estados, com base na sua estruturação de um serviço essencial, implementado e institucionalizado, em sua atuação no âmbito da prestação jurisdicional, pode ser um indicativo da ampliação do acesso à justiça ao menos formal, apesar do questionamento quanto ao seu papel e da efetividade desta instituição em um país caracterizada por sua cidadania inconclusa, podendo apresentando-se como elemento contributivo para o processo de democratização do Poder Judiciário e da própria sociedade brasileira.

Na próxima seção, aborda-se a defensoria pública estadual no tocante aos estudos e instrumentais analíticos referente aos paradigmas, características e atores envolvidos no seu mister institucional.

4.5 Defensoria pública estadual na perspectiva dos instrumentais: paradigmas, características e atores envolvidos

Nesta perspectiva, foram elaborados no âmbito do projeto Fortalecimento do Acesso à Justiça no Brasil, parceria entre a Secretaria de Reformado Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), bem como da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) e do Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (CEJUS) por meio da consultoria da professora Maria Tereza Sadek, 4 (quatro) diagnósticos nacionais com o intuito de pesquisar sobre a defensoria pública no Brasil, publicados nos anos de 2004, 2006, 2009 e 2015, respectivamente:

O I Diagnóstico da Defensoria Pública, lançado em 2004, apresentou, pela primeira vez, dados consolidados sobre essa instituição que é

tão essencial para o acesso à Justiça no Brasil. O II Diagnóstico, publicado dois anos depois, mostrou aspectos importantes sobre a sua estruturação, a partir da Emenda Constitucional nº 45. O III Diagnóstico, elaborado em 2009, mostrou diversos avanços decorrentes da promulgação da lei complementar nº 132/09. O IV Diagnóstico (...) apresenta, por um lado, progressos relacionados ao aumento dos atendimentos realizados pela Defensoria, além de trazer informações relevantes sobre planejamento estratégico da carreira, infraestrutura e pessoal, universalização do acesso à justiça e questões sobre a percepção dos Defensores Públicos sobre a Defensoria e a população. O estudo aponta, por outro lado, alguns aspectos da instituição que ainda precisam ser fortalecidos, como o fato de a Defensoria não possuir, ainda, abrangência em todas as comarcas e cidades brasileiras (BRASIL, 2015, p. 5).

Outrossim, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou, em 2013, em parceria com a ANADEP e apoiado pela SRJ/MJ, o Mapa da Defensoria Pública no Brasil, com o objetivo de sistematizar e divulgar dados sobre o sistema de justiça no país, com vistas a disponibilização de ferramentas de análise de sua situação atual vivenciada, permitindo a elaboração de propostas para o seu aprimoramento.

Logo, o enfoque principal desta pesquisa foi o recorte específico na atuação territorial, possibilitando o conhecimento mais nítidos das comarcas atendidas e não atendidas pela defensoria pública, aonde estão exatamente os defensores e quais as áreas/matérias atuam, bem como analisando a quantidade desses profissionais em cada comarca.

De acordo com a pesquisa mencionada, em 2013, o Brasil tinha 2.680 (duas mil, seiscentas e oitenta) comarcas, das quais somente 754 (setecentos e cinquenta e quatro) delas, ou seja 2,8% (dois vírgula oito por cento) são atendidas pela defensoria pública, o que significa um déficit de 97,2% (noventa e sete vírgula dois por cento) (BRASIL, 2013, p. 9), reforçando os dados obtidos no I Diagnóstico da Defensoria Pública (2004).

Dentre as suas principais conclusões extraídas das análises deste Mapa registram-se que:

[...] apesar da previsão constitucional e do progresso recente, a assistência jurídica gratuita ainda não é garantida em 72% das comarcas – ou seja, em **72% dos locais que possuem ao menos um juiz, a população em condições de vulnerabilidade não tem seu direito de acesso gratuito à justiça garantido por um defensor público**. Mas a análise também permitiu compreender melhor as nuances da presença e da ausência da defensoria, bem como estimar os déficits e refletir sobre os esforços necessários para enfrentar os desafios colocados para a instituição e, de maneira mais geral, os governos e a sociedade brasileira (IPEA, 2013, p. 70, grifo do autor).

Logo, aliado ao risco de afunilamento das atividades da defensoria, este quadro acima exposto resulta na sobrecarga de trabalho dos defensores públicos consumida, em sua maioria, pelos litígios individuais criminais, cíveis, de família etc. de rotina, dificultando o investimento de tempo de preparação e trabalho em áreas que relacionados aos litígios de interesses difusos e coletivos, educação para direitos, resolução extrajudicial de conflitos com maior abrangência populacional e de maior impacto na realidade dos direitos do público alvo (SANTOS, 2011, p. 35).

Diante desse quadro, é elevado o percentual de Defensores Públicos Estaduais que considera a demanda de trabalho sob sua responsabilidade como excessiva. 83,3% consideram que o volume de tarefas acumuladas por eles é superior àquele que seria adequado para o bom desempenho de suas atividades. A sensação de sobrecarga é maior nos estados do Acre, Rio Grande do Norte e Maranhão, nos quais 97,2%, 96,7% e 95,2% dos Defensores Públicos, respectivamente, a consideraram excessiva ou muito excessiva. Em Roraima, Rondônia e Santa Catarina, por outro lado, os Defensores atestam uma situação mais adequada quanto ao volume de trabalho (BRASIL, 2015, p. 49).

Portanto, é de primordial importância o papel da defensoria pública estadual no acesso à justiça, visto que visa melhorar e tornar digna a vida de toda a população brasileira carente que procura alguém para solucionar seus problemas na área jurídica:

[...] Ser capaz de sentir essas perplexidades é necessário para identificar os desafios a assumir. Os Defensores Públicos fazem isso diariamente no exercício de suas funções, pois trabalham com e em benefício da parcela menos favorecida da população. Com suas ações, estão, constantemente, lembrando diferentes setores do Poder Público acerca de suas obrigações e exigindo seu cumprimento. (MADERS, 2011, p. 1)

As DPEs foram instaladas com o objetivo delimitado constitucionalmente de atuar na defesa dos direitos e garantias de milhões de brasileiros que vivem desprovidos de recursos financeiros, ou seja, ela atua em nome de muitos que estão na faixa econômica considerada abaixo da linha da pobreza e não têm a quem recorrer na luta pelos seus direitos.

Todavia, verifica-se que apesar do decurso de mais de 10 (dez) anos do primeiro instrumental publicado, a realidade da defensoria pública estadual no Brasil no tocante a sua expansão territorial e abrangência institucional, elementos básicos em direção a sua consolidação, ainda é bastante diminuta,

se comparada as demais instituições que compõem o sistema de justiça brasileiro.

Logo, demonstra-se a relevância do presente estudo no âmbito da análise de políticas públicas e percepção desta pelo público alvo, perspectiva não abordada pelos instrumentais expostos. “Outra vertente de estudos sob o olhar da ciência política ainda pouco explorada no Brasil diz respeito ao papel de atores como o Defensor Público como atuantes no processo de implementações de políticas públicas” (MOREIRA, 2011, p. 3).

Nesta tônica, passaremos a exposição descritiva das defensorias públicas estaduais sediadas nas cidades de Mossoró/RN e Pelotas/RS, com o intuito de identificar, compreender e analisar as semelhanças e diferenças marcantes na implementação da política pública de acesso à justiça, tendo como elementos chaves as perspectivas dos beneficiários e dos defensores públicos.

5 Análise do acesso à justiça nas DPE dos estados do RN e RS: Aspectos institucionais – Panorama estadual

O presente capítulo realiza uma análise da implementação da política pública de acesso à justiça no cenário estadual pelas unidades da defensoria pública dos estados do RN e RS com o intuito de averiguar as principais condicionantes para a sua atual configuração institucional com vistas a descortinar o contexto local.

Os aspectos analisados foram: as características históricas que influenciaram o processo de implementação da política pública de acesso à justiça e base legal de institucionalização; dimensão das autonomias administrativa, financeira e orçamentária das instituições; quadro de defensores públicos e servidores, bem como a abrangência territorial de atuação dos núcleos de atendimento para o público alvo.

Primeiramente, é realizada a apresentação dos aspectos analisados, por meio de uma leitura descritiva destes, apontando assim, as características relevantes que permeiam o processo de implementação da política pública pelas instituições destacadas, por meio do método comparativo.

Logo em seguida, parte-se efetivamente para a exposição e análise de cada um dos aspectos relacionados à instalação e conformação da política pública de acesso à justiça nas unidades institucionais selecionadas que forneceu uma base empírica para mensuração qualitativa quanto à implementação desta política pelas instituições estudadas e sua possível repercussão na concepção democrática e cidadã dos seus atores.

5.1 Processo de implementação da política de acesso à justiça: Histórico e base legal de institucionalização nas defensorias estaduais analisadas

5.1.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)

O primeiro impulso embrionário do que resultaria no trabalho da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte foi a instituição em novembro de 1957, da Lei Estadual nº 2097/1957, que criou a Procuradoria Geral do Estado.

Posteriormente, foi editada a Lei Estadual nº. 5443/1985, que criava cargos isolados de Defensor Público, e a Lei Complementar Estadual nº. 197/201124, que instituiu a carreira de defensor público, estas fundamentaram a designação de rol de advogados públicos para a prestação de assistência jurídica a população em detrimento de suas carências.

A CRFB/88 a prevê como órgão de função essencial à justiça e no estado do Rio Grande do Norte foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 251, de 7 de julho de 200325, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica criada a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte como instituição permanente, função essencial à justiça, incumbindo-lhe a orientação jurídica e assistência judicial e extrajudicial integral e gratuita aos necessitados, em qualquer juízo ou instância, na forma desta Lei Complementar, excetuados os casos incluídos na competência da Defensoria Pública da União.

Figura 3
Logo institucional da Defensoria Pública do Estado do RN



Fonte: ASCOM/DPE RN, 2016.

24 As referidas leis estão atualmente revogadas. Fonte: http://defensorpotiguar.blogspot.com.br/p/legislacao_24.html.

25 Institui a estrutura administrativa da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte e dispõe sobre o Estatuto dos Defensores Públicos do Estado, além de outras providências.

A Defensoria Pública Estadual do RN (DPE RN) foi estabelecida por lei estadual competente no ano de 2003, contudo, a sua instalação somente ocorreu no ano de 2005 (BRASIL, 2015, p. 19), após o decurso de 17 (dezessete) anos da vigência da Carta Constitucional que destinou a esta instituição permanente à função social de dispor serviços jurídicos de orientação, assistência judicial e extrajudicial, integrais e gratuitas, a todos os cidadãos que não possuam recursos ou que comprovem sua vulnerabilidade financeira para a contratação de serviços advocatícios.

5.1.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)

No Estado do Rio Grande do Sul, a população menos favorecida conta com o serviço de assistência judiciária gratuita há mais de quatro décadas. Na segunda metade da década de 1960, este trabalho era realizado pelos chamados “advogados de ofício”, já que não existia a Instituição Defensoria Pública. Naquela época, a atividade integrava a Consultoria-Geral do Estado²⁶. Alguns anos mais tarde, a Consultoria passou a ser denominada de Procuradoria-Geral do Estado, cujo organograma incluía a Unidade de Assistência Judiciária.

Na perspectiva histórica, pode-se afirmar que o ano de 1965 foi marcante para a Assistência Judiciária no Estado do Rio Grande do Sul, formando o embrião do órgão que, décadas mais tarde, viria a se configurar a Defensoria Pública gaúcha. No final daquele ano, foi editada a Lei nº 5.161/65, que instituiu o Quadro de Consultores Jurídicos e Advogados de Ofício, da Consultoria Geral do Estado, criando cargos de Consultores Jurídicos, assim como a carreira de Advogado de Ofício.

Com o objetivo de aprimorar o atendimento jurídico gratuito, a Lei nº. 6.834/74 criou-se a carreira de Assistente Judiciário²⁷, tendo a Lei nº. 7.061/76

²⁶No ano de 1961, durante o governo de Leonel Brizola, foi finalmente criado no Rio Grande do Sul o Serviço de Assistência Judiciária do Estado, pelo Decreto nº 12.842, de 23-11-1961, dentro da estrutura da PGE, com a finalidade de atender às pessoas que, nos termos da lei, tiverem direito à justiça gratuita. Em seguimento, a Lei nº 4.483/63, finalmente criou 43 cargos de Advogado de Ofício, com atuação junto ao Serviço de Assistência Judiciária, dentro da estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, com vencimentos iguais aos de Advogado de Ofício da Justiça Militar do Estado.

²⁷O concurso público para o provimento do cargo de Assistente Judiciário de que tratavam os artigos 5º, § 4º, da Lei nº 6.843/74, e art. 4º, da Lei nº 7.061/76, foi aberto através do Edital nº

definido as atribuições do cargo, profissional com a função de prestar auxílio no patrocínio judicial aos necessitados, substituindo, assim, os “advogados de ofício”, que não tinham dedicação integral.

As reformulações instituídas pela Lei nº. 7.061/76 tiveram reflexos inclusive na Lei Complementar Estadual nº 9.230/9128, que determinou a criação da Defensoria Pública no Rio Grande do Sul:

Art. 2º- Fica criada a Defensoria Pública do Estado, a qual compete, além de outras atribuições que lhe forem confiadas, especialmente: I - promover a conciliação entre as partes, quando conveniente, antes da propositura da ação; II - atuar na defesa dos interesses do necessitado promovendo, contestando e reconvindo e recorrendo em ações cíveis; III - promover ação penal privada e a subsidiária ação penal pública, assim como promover a defesa em ação penal; IV - prestar assistência judiciária ao apenado; V - atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei; VI - patrocinar os direitos e interesses do consumidor, da criança e do adolescente e dos deficientes físicos; VII - atuar na defesa dos interesses das associações comunitárias cujos associados se enquadrem na condição de necessitados na forma do artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal.

Isso porque, em seu artigo 16, fora estabelecido que “os ocupantes do Cargo de Assistente Judiciário de que trata a Lei nº 7.061, de 31 de dezembro de 1976, passam a integrar, na data da publicação desta Lei, mediante transposição imediata, a carreira da Defensoria Pública...”.

No entanto, o referido diploma legal, que originariamente criou a defensoria pública gaúcha, precisou ser alterado pela Lei Complementar Estadual nº 10.194/9429, em respeito aos preceitos do §1º do artigo 134 da CRFB/88.

585, de 14-10-1977, e somente teve o resultado final publicado no Diário Oficial do Estado, na edição do dia 19-09-1980, após quase três anos de duração. Os candidatos aprovados no concurso para Assistente Judiciário – que viria a ser o primeiro e único a ser realizado, por um período de mais de vinte anos – foram nomeados e empossados no cargo, a partir de 1980, e lotados na Unidade de Assistência Judiciária da Procuradoria-Geral do Estado (UAJ/PGE).

28Cria a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, na forma do art. 121 da Constituição Estadual, e dispõe sobre sua competência, estrutura e funcionamento, e dá outras providências.

29Altera a Lei Complementar nº 9.230, de 07 de fevereiro de 1991 e dá outras providências.

Figura 4
Identidade visual da Defensoria Pública do Estado do RS



Fonte: ASCOM/DPERS, 2012.

De modo que, em maio de 1994, foi implementada e instalada a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS) (BRASIL, 2015, p. 19), após o decurso de 06 (seis) anos da CRFB/88 ter entrado em vigor, configurando-se enquanto instituição dotada de independência e cujos agentes desfrutam de prerrogativas similares às dos juízes e promotores, tratando-se de uma instituição jurídica presente no cenário político estadual (DPE RS, Relatório Anual, 2016, p. 7).

5.2 Autonomia administrativa, financeira e orçamentária das defensorias analisadas

5.2.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)

A Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE RN) apesar de ser instituição dotada de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, integrando a estrutura dos órgãos do Poder Executivo, encontra-se diretamente vinculado, subordinada ao chefe do Executivo, o Governador do Estado, de acordo com a previsão contida no parágrafo único do art. 1º, da LCE nº. 251/200330.

Todavia, sua autonomia administrativa é prevista pela CRFB/88 e apresenta-se como uma garantia para que os membros/agentes públicos que compõem os órgãos de atuação, ou seja, os Defensores Públicos possam representar os direitos da população sem qualquer tipo de constrangimento, nos limites das matérias tratadas no art. 3º, da LCE nº. 251/200331.

30 Parágrafo único. A Defensoria Pública do Estado, com autonomia funcional e administrativo-orçamentária, integra a estrutura do Poder Executivo e constitui órgão diretamente subordinado ao Governador do Estado.

Logo, internamente, cada defensor público detém independência funcional para decidir livremente sob a ótica de sua convicção em cada caso que ele atua, mesmo sendo em desfavor da organização estatal, ante a vigência deste princípio, que se encontra no rol dos princípios institucionais da defensoria pública, juntamente com os da unidade e da indivisibilidade, de acordo com o art. 2º da LCE nº. 251/2003.

No tocante à autonomia orçamentária, a DPE/RN insere-se no rol das defensorias públicas estaduais que receberam os menores volumes de recursos em 2014³², correspondente a importância de aproximadamente 20 milhões de reais (BRASIL, 2015, p. 29). Todavia, este cenário já fora mais precário, nos anos de 2011 e 2012, o volume de recursos figurava no patamar de R\$ 10 milhões de reais, o correspondente a o que correspondeu a pouco menos de 0,11% (zero vírgula onze por cento) do orçamento global do Estado (CONDEGE, 2013, p. 20). Neste período, a instituição atravessou significativas dificuldades financeiras que ameaçaram, inclusive, o seu funcionamento. Com orçamento anual insuficiente para a cobertura dos custos, pois não respeitava sequer os índices inflacionários, tiveram que ser feitos vários remanejamentos para garantir o pagamento da folha de pessoal (ASCOM/DPE/RN, 2016).

A partir do ano de 2014, a instituição passou a receber o duodécimo³³, executando orçamento autoral, de acordo com as necessidades da DPE/RN,

31 Art. 3º São funções institucionais da Defensoria Pública do Estado, dentre outras que lhes sejam correlatas: I - promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; II - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; III - patrocinar defesa em ação penal; IV - patrocinar ação civil; V - patrocinar defesa em ação civil e reconvir; VI - atuar como Curador Especial de necessitados, nos casos previstos em lei; VII - exercer a defesa da criança e do adolescente, nos casos previstos em Lei; VIII - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais; IX - assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes; X - atuar junto aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; XI - patrocinar os direitos e interesses do consumidor necessitado lesado; XII - promover, junto aos cartórios competentes, o assentamento de registro civil de nascimento e óbito de necessitados. Parágrafo único. As funções institucionais da Defensoria Pública do Estado serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público.

32 Compõe este rol as defensorias públicas estaduais de Acre, Piauí, Santa Catarina e Sergipe (BRASIL, 2015, p. 29).

33 Em observância ao artigo 168 alterado pela EC nº 45/04 a EC nº 45/04 os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos da Defensoria Pública, passaram a ser entregues até o dia 20 de cada mês, em forma de duodécimos, em situação idêntica da que já se verificava com os órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

ante a conquista da sua autonomia financeira, tendo esta nova realidade orçamentária repercutido nos seguintes aspectos:

[...] a Defensoria Pública do Estado pôde pagar as dívidas que haviam em aberto, reconquistando a credibilidade junto a fornecedores. (...) A instituição passou a contar com segurança e assessoria de comunicação próprias, aumentou o número de estagiários e de terceirizados e, agora, vai ampliar o número de defensores públicos, por meio do segundo concurso público da sua história. Defensores, aliás, que passaram a receber diárias previamente e a contar com a possibilidade de se capacitarem pela instituição. Estruturalmente, (...)foi possível renovar a frota de veículos da Defensoria Pública do Estado, além da aquisição de mobília e de equipamentos tecnológicos. Tanto melhoramento permitiu a realização do primeiro leilão de bens inservíveis da instituição, resultado de um trabalho responsável e que cujo ineditismo chamou a atenção de outras defensorias do país, que já copiaram integralmente a iniciativa potiguar. O salto orçamentário também permitiu a reforma da sede da Defensoria, em 2015, com a perspectiva de viabilizar a construção dos núcleos próprios da instituição no interior do Estado (ASCOM/DPE/RN, 2016).

Esses avanços foram alcançados durante a gestão 2012-2016 em razão da significativa evolução orçamentária correspondente ao saldo no volume de recursos no percentual de 250% (duzentos e cinquenta por cento por cento), saindo do patamar de, aproximadamente, 10 milhões de reais em 2012 para o de, quase, R\$ 35 milhões em 2016 (ASCOM/DPE RN, 2016):

Gráfico 1
Evolução orçamentária da DPE RN – Gestão 2012-2016



Fonte: ASCOM/DEFENSORIA, 2016.

E, comparando os investimentos em todo o sistema de justiça potiguar (Defensoria, Magistratura e Ministério Público), chega-se à conclusão de que a

cada R\$ 100,00 (cem reais) investidos, R\$ 74,00 (setenta e quatro reais) foram para o Tribunal de Justiça, R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) para o Ministério Público, e apenas R\$ 1,00 (um real) para a Defensoria Pública (CONDEGE, 2013, p. 20).

No tocante ao orçamento aprovado destinado para os referidos órgãos, verifica-se uma significativa disparidade na destinação do volume de recursos institucionais, apresentando-se como indicativo da escala de (des) importância atribuída pelo gestor público à execução proporcional da política pública de acesso à justiça, bem como do pouco poder ou prestígio dos membros da DPE/RN em relação ao TJRN e ao MPE/RN (gráfico 2):

Gráfico 2
Disparidade orçamentária entre os órgãos do sistema de justiça potiguar - 2016



Fonte: Movimento A Defensoria Pública do RN precisa de mais Defensores Públicos, 2016, adaptado pela autora.

Contudo, a determinação acima exposta não fora cumprida na prática pelo chefe do Poder Executivo. Isso porque, o Governador Robinson Faria (filiado ao PSD) promoveu alteração na proposta orçamentária encaminhada pela DPE/RN para o ano de 2017, a reduzindo em mais de 50% (cinquenta por cento) em relação ao orçamento previsto para 2016, tratando-se de redução superior a 30 milhões de reais, tendo desencadeado na propositura de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 428), com pedido de liminar, pela ANADEP³⁴.

³⁴No pedido liminar, a ANADEP requereu que seja determinada a suspensão do trâmite do projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo estadual, bem como que o STF determine ao governador a imediata correção do referido projeto de lei no valor de R\$ 61.910.175,00.

A proposta orçamentária apresentada pela DPE/RN para 2017 almejava a consolidação de pouco mais de R\$ 61 milhões (sessenta e um milhões de reais), com o intuito de garantir nomeação de mais 30 defensores públicos a serviço do povo potiguar. Isso em observância ao cumprimento de sentença expedida pelo juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal (RN), em ACP de nº 0801315-44.2013.8.20.0001, em setembro de 2016, manejada pelo MPE/RN que determinou a “elaboração e o encaminhamento das propostas orçamentárias para os próximos exercícios financeiros, ao prever os recursos suficientes ao custeio de gastos com pessoal, levando em conta o futuro preenchimento de todos os cargos de defensor público que estejam vagos”³⁵.

A ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), na condição de relatora do processo, em 28 de novembro de 2016, deferiu em parte a medida liminar para assegurar que a proposta orçamentária original apresentada pela DPE/RN seja livremente apreciada pela Assembleia Legislativa do estado como integrante do projeto de LOA de 2017³⁶ (Notícias STF, 2016).

No âmbito do Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró/RN, a solicitação de material de expediente e serviços essenciais faz-se ao final de cada mês, momento em que o motorista comparece na sede geral para coletar os materiais e transportá-los. A solicitação pode ser feita por meio de

Subsidiariamente, solicita que a Assembleia Legislativa analise a proposta orçamentária produzida pela DPE/RN, incorporando-a no projeto de Lei Orçamentária Anual 2017 para, somente depois, prosseguir na deliberação sobre a LOA. No mérito, a entidade pede a procedência da ADPF, com a confirmação da medida cautelar, para declarar o descumprimento de dispositivos constitucionais e a inclusão da proposta orçamentária da DPE/RN nos valores, por ela aprovados, a fim de que seja devidamente apreciada pela Assembleia, conforme determina a Constituição Federal. Subsidiariamente, requer a tramitação do processo como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, caso o Plenário do Supremo entenda que, ao caso, não cabe a propositura de ADPF (ANADEP, 2016).

³⁵Um dos pedidos determinados em Sentença Judicial (integrante da Relação:0135/2016, com Data da Disponibilização: 23/09/2016 e Data da Publicação: 26/09/2016, em DJe RN - Edição 214) nos autos do Processo:0801315-44.2013.8.20.0001 Julgado - Ação Civil Pública: Defensoria Pública - Obrigação de Fazer / Não Fazer. Distribuição: Sorteio - 07/03/2013 às 13:18h. Tramitação: 5ª Vara da Fazenda Pública – Natal/RN. Valor da ação: R\$ 50.000,00. Autor: MPE/RN – Promotor de Justiça: Wendell Beethoven Ribeiro Agra. Réu: Estado do Rio Grande do Norte – Procuradora do Estado: Lúcia de Fátima Dias Fagundes (OAB/RN 2223). Litisconsorte Passivo: Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte – Defensora Pública Geral: Jeanne Karenina Santiago Bezerra (OAB/RN 3412).

³⁶STF - MC ADPF: 428 RN - RIO GRANDE DO NORTE 0061497-67.2016.1.00.0000, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 28/11/2016, Data de Publicação: DJe-256 01/12/2016.

memorando eletrônico, com envio físico do documento em seguida, para autorização, organização dos materiais e envio pela sede geral, localizada na capital do estado, Natal/RN.

5.2.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)

Em 2005, a Emenda Constitucional Estadual nº 50/05 contemplou a DPERS com a autonomia financeira, orçamentária, administrativa e funcional, além da iniciativa de lei e da eleição para a chefia institucional mediante lista tríplice, posto que as leis que determinaram a criação e instalação da instituição não contemplaram esta temática.

De modo que, no tocante à autonomia orçamentária, a DPERS figura dentre as três primeiras defensorias estaduais, em comparativo nacional, que recebem mais recursos³⁷, contribuindo o Tesouro Federal com parte significativa deste montante (BRASIL, 2015, p. 29).

Tabela 3
Composição do orçamento das DPERS em 2014, por fontes de receita

Fundo próprio	Tesouro Federal	Convênios federais	Subvenções ou doações	Outras fontes	Total
R\$	R\$	R\$			R\$
4.511.100,00	327.000.000,00	25.000.000,00	—	—	356.511.100,00

Fonte: Defensores Públicos-Gerais Estaduais | IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015, p. 29), adaptada pela autora.

Contudo, há um caminho a percorrer em relação aos valores orçamentários destinados aos demais órgãos integrantes do sistema de justiça gaúcho. Isso porque, do total da dotação orçamentária destinada a estes órgãos, apenas 8,25% (oito vírgula vinte e cinco por cento) fica com a DPERS, 21,60 (vinte e um vírgula sessenta por cento) com o MPERS e 70,15% (setenta vírgula quinze por cento) com TJRS (tabela 4):

Tabela 4
Comparativo da dotação orçamentária do Sistema de Justiça Gaúcho (2016)

Órgão	Orçamento 2016	% Representação
Tribunal de Justiça	R\$ 3.038.126.100,00	70,15
Ministério Público	R\$ 935.524.178,00	21,60
Defensoria Pública	R\$ 356.951.270,00	8,25
Total	R\$ 4.330.601.548,00	100

Fonte: DPERS, Relatório Anual 2016, p. 16, adaptado pela autora.

³⁷São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Logo, comparativamente ao sistema de justiça gaúcho se constata relevante disparidade na dotação orçamentária, apresentando-se como indicativo da visão do gestor público em relação à (des) necessária execução proporcional da política pública de acesso à justiça, bem como do pouco poder ou prestígio dos agentes da DPERS em relação aos membros dos demais órgãos.

No contexto local, na Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS fora delegada a coordenação administrativa a autonomia no tocante a maneira de como é realizado o atendimento ao público, bem como para a padronização dos expedientes e procedimentos administrativos perante a instituição.

Quanto à solicitação de material de expediente, reparos, consertos e realização de serviços de manutenção é feita semanalmente por meio do acesso ao sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE) do RS, de acordo com os recursos anuais disponíveis para instituição e administrados pela sede em Porto Alegre/RS. Os produtos são encaminhados na semana seguinte a formulação da solicitação por malote pelos Correios na sede local.

5.3 Recursos humanos: defensores públicos e servidores

5.3.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)

Todavia, no desempenho da política pública de acesso à justiça pela DPE/RN, verifica-se a existência de significativas limitações administrativas e estruturais, dado o número reduzido de defensores públicos estaduais em atuação na instituição. Com vistas à ilustrar esta realidade, a tabela abaixo apresenta o número de defensores públicos estaduais ativos em 2008 e 2014, além da razão de defensores públicos por público alvo da DPE/RN:

Tabela 5
Razão de Defensores Públicos estaduais e público-alvo - RN (2008 e 2014)

2008	2014		
Defensores públicos ativos	Defensores públicos ativos	Público alvo	Razão (Pub./Def.)
--	38	1.425.164	37.504

Fonte: Defensores Públicos-Gerais Estaduais | IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015, p. 45), adaptada pela autora.

A análise da taxa oriunda da relação defensor público por pessoas com renda até três salários-mínimos para os estados, como um todo, é muito

importante para identificar a defasagem no provimento dos cargos em muitos estados. Nas comarcas brasileiras com defensoria pública, a taxa média nacional de pessoas com até três salários-mínimos por defensor público é 16.043, o que significa que nos locais em que a DPE está instalada a proporção de defensores se aproxima do mínimo recomendado pelo Ministério da Justiça, de 10.000 pessoas por defensor público. Todavia, o estado do RN apresenta a segunda taxa mais elevada, com 28.823, levando em consideração os locais em que há presença da DPE, ficando somente abaixo do estado de São Paulo apresenta a pior situação do país (IPEA, 2013, p. 38).

Nesta perspectiva, o Rio Grande do Norte é o estado com a pior relação quantitativa entre magistrados, promotores de justiça e defensores públicos. No estado potiguar, para cada defensor público há cinco juízes e cinco promotores. (IPEA, 2013, p. 41). Com a atualização dos dados em 2016, verifica-se que esta defasagem continua evidenciada, pois o aumento do número de membros integrantes do MPE/RN e do TJ/RN, não foi acompanhado pela DPE/RN, isso porque para cada defensor público há 5,8 (cinco vírgula oito) juízes e 5,5 (cinco vírgula cinco) promotores, resultando na média de 5,65 (cinco vírgula sessenta e cinco) membros do sistema de justiça potiguar para cada defensor público em atuação no estado:

Tabela 6
Comparação dos cargos providos no Sistema de Justiça Estadual Potiguar (2013 e 2016*)

Cargos	RN	
	2013	2016
Defensores Públicos	38	38
Promotores de Justiça	203	209
Magistrados	202	222
Média de defasagem	5	5,65

Fonte: Mapa da Defensoria Pública no Brasil, 2013, e ASCOM/DPE RN, 2016, adaptada pela autora.

*Considerado na quantidade somente os defensores públicos com lotação definida junto a DPE/RN.

Esta disparidade pode ser evidenciada pelo fato de que desde a sua instalação em 2005, somente foram realizados dois concursos públicos para o provimento de cargo de defensor público substituto do estado. O primeiro concurso de provas e títulos teve seu edital lançado em março de 2006, com o objetivo da contratação imediata de 20 (vinte) defensores públicos substitutos, com formação de cadastro de reserva, com o certame organizado pela empresa Talento Seleção de Pessoal Ltda., sediada em Natal/RN, tendo como

remuneração inicial para o cargo a importância de R\$ 3.381,34 (três mil trezentos e oitenta e um reais e trinta e quatro centavos).

No segundo e último concurso, fora realizado por determinação judicial advinda da ACP nº. 0801315-44.2013.8.20.0001, o que resultou na publicação do edital em setembro de 2015, com a abertura de 17 (dezesete) vagas para contratação imediata, sendo 16 (dezesesseis) para ampla concorrência e uma para pessoa com deficiência, com a formação de cadastro de reserva. O certame foi organizado pela CESPE/UNB, sediada em Brasília/DF. A remuneração inicial para o cargo era de R\$ 10.575,60 (dez mil quinhentos e setenta reais e sessenta centavos).

Portanto, com a realização do concurso e o preenchimento das vagas com previsão para contratação imediata, a DPE/RN esperava reduzir o déficit no número de defensores públicos estaduais em atuação no RN a partir do segundo semestre de 2016, com a ampliação do número de membros, apenas 38 (trinta e oito) cargos providos, destinados ao atendimento à população de Natal e mais oito cidades do interior do estado (ASCOM/DPE/RN, 2015).

Todavia, diferentemente do esperado, a nomeação dos aprovados no último certame para o cargo de defensor público substituto potiguar deu-se, somente, por força de determinação judicial oriunda da ACP nº. 0801315-44.2013.8.20.0001, em setembro de 2016.

Logo, fora determinado que a DPE/RN, dentre outras obrigações, procedesse a nomeação imediata dos 17 (dezesete) aprovados no último concurso, bem como, durante o prazo de validade do certame, procedesse com a nomeação de mais 47 (quarenta e sete) aprovados, de modo a ocupar os 64 (sessenta e quatro) cargos vagos de Defensor Público Estadual atualmente existentes na carreira.

Para o cumprimento da sentença, o juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública de Natal/RN determinou, ainda, que o Estado do RN respeite a autonomia funcional e administrativa da DPE, prevista no art. 134, § 2º, da CRFB/88, e, em consequência, se abstenha, de manipular ou reduzir, unilateralmente, as propostas orçamentárias encaminhadas pela referida instituição, se limitando à consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo.

Nos meses de outubro e novembro de 2016 realizou-se a nomeação e posse de 18 (dezoito) novos defensores públicos substitutos que passaram a

integrar os quadros da instituição no estado. A posse dos aprovados no concurso foi considerada fundamental para a DPE/RN, que atualmente é a segunda do país com menor número de defensores, ante a perspectiva de que com o ingresso de novos membros e, conseqüente, diminuição do déficit existente na instituição, possibilite a ampliação e melhoria do atendimento à população carente do estado (ASCOM/DPE/RN, 2016).

Os novos defensores empossados nos cargos, diferentemente dos membros advindos do concurso anterior, participaram do I Curso de Formação da Carreira, que teve duração de dois meses na sede da DPE/RN em Natal/RN, período em que também auxiliaram no trabalho realizado junto ao Núcleo de Atendimento da capital potiguar. De modo que, somente com a conclusão do curso, após concluírem o curso e retorno das atividades após recesso forense e institucional, ou seja, em janeiro de 2017, os defensores conhecerão suas lotações definitivas na capital e no interior (ASCOM/DPE/RN, 2016), havendo a expectativa da lotação de, pelo menos, (02) novos agentes de execução para atuarem no núcleo sediado em Mossoró/RN.

Ademais, ressalta-se que, aliado ao déficit de agentes executores, a instituição carece de quadro efetivo de pessoal para servidores auxiliares. Isso porque, com exceção dos defensores, todos os profissionais que atuam no auxílio as atividades institucionais da instituição são funcionários terceirizados, dentre estes: auxiliares administrativos, assistentes sociais, psicólogos, técnicos em informática, seguranças, motoristas e auxiliares de serviços gerais, dispondo de condições mínimas para o atendimento das necessidades mínimas de funcionamento e, conseqüentemente, repercutindo na satisfação dos atendidos em relação aos serviços fornecidos pela instituição.

5.3.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)

Com a sua instalação em 1994, havia a necessidade da realização de concurso público para a composição do quadro de profissionais para atuarem na instituição. Até a efetiva realização do processo seletivo, os primeiros cargos foram preenchidos mediante a transposição imediata daqueles que exerciam o cargo ou a função de Assistentes Judiciários até o dia 1º de fevereiro de 1987, a teor do disposto no art. 16, *caput*, da Lei 9.230/91,

possibilidade que abrangia, inclusive, aqueles assistentes judiciários que haviam optado pelo cargo de Assessor da PGERs, desde que estivessem exercendo suas funções na assistência judiciária (SOUZA, 2011, p. 10).

Como a abertura do primeiro concurso público para provimento do cargo de Defensor Público da Classe Inicial da DPERS ocorreu somente em julho de 1999, com posse efetiva da primeira turma, em julho de 2000, a instituição gaúcha passou por tempos difíceis, ante um decréscimo considerável em seus quadros e a consequente diminuição dos serviços prestados à população.

Contudo, este panorama se modifica com a posse dos novos defensores, ocorrendo a revitalização da instituição nos anos dois mil, com novo impulso tendo como intuito da efetiva consolidação institucional junto ao cenário jurídico gaúcho. A listagem final do concurso contou com 211 (duzentos e onze) candidatos aprovados, que foram empossados a partir daquele ano, sendo que alguns deles já se encontram na classe final da carreira, como é o caso do atual Defensor Público-Geral do Estado, Cristiano Vieira Heerdt.

Com vistas à proporcionar acesso à justiça à população carente gaúcha para a continuidade da sua tarefa constitucional, fazia-se necessária a realização de nova seleção pública. Desta forma, em janeiro de 2005 foi aberto novo edital de processo seletivo³⁸, resultando na aprovação e posse de 166 (cento e sessenta e seis) novos defensores. Destaca-se que neste mesmo ano, a DPERS conquistou a sua autonomia administrativa e financeira, além da carreira de defensor público ser equiparada constitucionalmente com as demais do sistema de Justiça.

Por sua vez, em 2011 foi organizado e realizado o III Concurso Público para o cargo de Defensor Público, para ocupação de 49 (quarenta e nove) vagas e com remuneração do cargo de R\$ 14.507,19 (quatorze mil, quinhentos e sete reais e dezenove centavos). Posteriormente, em 2013, a instituição gaúcha realizou o quarto certame para o ingresso na carreira, com a abertura de 28 (vinte e oito) vagas e remuneração para o cargo de R\$ 19.383,88 (dezenove mil, trezentos e oitenta e três reais e oitenta e oito centavos).

³⁸Edital nº 01/05 - DPGERS, de 17 de janeiro de 2005, determinou a abertura do II Concurso Público para o ingresso na carreira de Defensor Público Classe Inicial do Estado do Rio Grande do Sul.

Outrossim, em 2012³⁹, foi aberto o primeiro concurso público para quadro de pessoal dos serviços públicos auxiliares da DPERS, com abertura de 144 (cento e quarenta e quatro vagas) para o cargo de nível superior – analista, nas áreas: processual, contabilidade, administração, economia, arquitetura, engenharias civil e elétrica, saúde e comunicação social, com remuneração inicial de R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais), bem como de 248 (duzentos e quarenta e oito) vagas para o cargo de nível médio – técnico, nas áreas: administrativa, eletrotécnica, transporte, segurança, enfermagem, telecomunicações, informática e edificações, com remuneração inicial de R\$ 3.000,00 (três mil reais), tendo a posse de técnicos e de analistas ocorrido ao longo dos anos de 2014 e 2015 (ASCOM, DPERS, 2016).

O panorama acima exposto repercute diretamente na estruturação funcional com vista ao atendimento ao público alvo pela instituição, demonstrando uma evolução no tocante ao número de membros e servidores auxiliares. A tabela que se segue apresenta o número de Defensores Públicos ativos na DPERS em 2008 e 2014, além da razão de membros ativos por população alvo na instituição:

Tabela 7

Razão de Defensores Públicos estaduais e público-alvo na DPERS (2008 e 2014)

2008	2014		
Defensores públicos ativos	Defensores públicos ativos	Público alvo	Razão (Pub./Def.)
345	379	5.424.244	14.312

Fonte: Defensores Públicos-Gerais Estaduais | IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015, p. 45), adaptada pela autora.

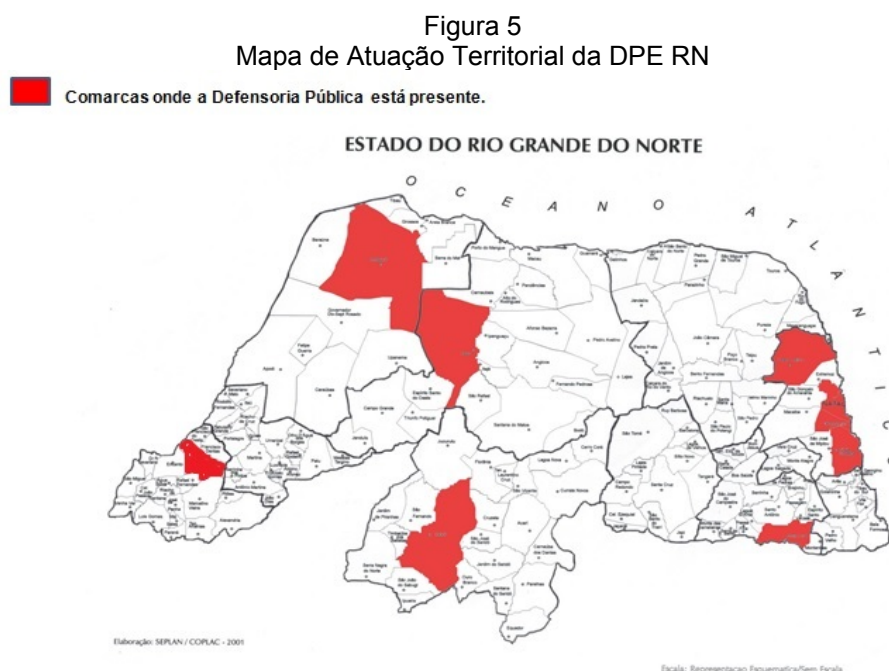
Deste modo, a DPERS apresenta-se dentre as defensorias estaduais brasileiras com a proporção de defensores ativos por população alvo considerada razoável de 14.312 pessoas por defensor público, mas ainda não a ideal. Isso porque, apesar de inferior à média nacional de 16.043 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público, ainda está acima do parâmetro mínimo recomendado pelo Ministério da Justiça de 10.000 pessoas (IPEA, 2013, p. 38).

³⁹ Ano significativo para a instituição, tendo em vista a vigência da Lei Complementar nº. 14.130, de 19 de novembro de 2012, que dispõe sobre a organização da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, introduz modificações na Lei Complementar nº. 11.795, de 22 de maio de 2002, que dispõe sobre o Estatuto dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências (publicada no DOE n.º 222, de 20 de novembro de 2012).

5.4 Abrangência territorial e núcleos de atendimentos nas defensorias estaduais analisadas

5.4.1 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN)

A DPE RN consta com 38 (trinta e oito) defensores públicos no estado do Rio Grande do Norte (BRASIL, 2015, p. 42) em atuação em apenas 09 (nove) das 65 (sessenta e cinco) comarcas que integram o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (figura 5), figurando no rol das 05 (cinco) defensorias públicas estaduais com a menor abrangência institucional e territorial do país (IPEA, 2013, p. 34).



Fonte: SDPLAN/CDPLAC – 2016.

Isso significa que dos 167 (cento e sessenta e sete) municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Norte, apenas 09 (nove) contam com a atuação da DPE RN, por meio dos seguintes núcleos de atendimento⁴⁰ sediados no estado: Natal (capital), Mossoró, Parnamirim, Nísia Floresta, Assu, Caicó, Ceará-Mirim, Nova Cruz e Pau dos Ferros (BRASIL, 2015, p. 59), com

⁴⁰ Atuação dos núcleos de atendimento da DPE RN encontram estruturadas pela LCE nº. 251/2003 devidamente alterada pela LCE nº. 510/2014.

atendimento anual de cerca de 100 (cem) mil pessoas (ASCOM/DPE RN, 2014).

Dos cenários mais desafiadores em termos da proporção de comarcas ainda sem atendimento estão localizados nos estados de Goiás (97,7%), Bahia (89,9%), Rio Grande do Norte (86,2%), Paraná (85,4%) e São Paulo (84,2%) (BRASIL, 2015, p. 59), demonstrando que têm um longo caminho a percorrer no que tange ao atendimento completo ao total de comarcas potiguaras existentes. Nesses termos, apresenta-se com vistas à facilitar a elucidação no tocante a abrangência institucional e territorial da DPE RN, mapa das comarcas do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (figura 6):

Figura 6
Mapa das Comarcas do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte

Quadro 2
Comarcas do RN com Núcleos da DPE RN

COMARCA	TERMOS
NATAL	Distrito Zona Norte Distrito Zona Sul
MOSSORÓ	Serra do Mel
PARNAMIRIM	-----
NÍSIA FLORESTA	-----
ASSU	Carnaubais Porto do Mangue
CAICÓ	São Fernando Timbaúba dos Batistas
CEARÁ-MIRIM	Pureza Rio do Fogo
NOVA CRUZ	Lagoa D'Anta Montanhas Passa e Fica
PAU DOS FERROS	Água Nova Encanto Francisco Dantas Rafael Fernandes Riacho de Santana São Francisco do Oeste

Fonte: Ouvidoria - Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, adaptado pela autora, 2016.

Na DPE RN, o defensor público tem a atribuição regular de atender mais de uma comarca em regime de atuação itinerante para a área criminal, através do Núcleo de Execução Penal e dos Núcleos Especializados de Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar (Nudem) e de Assistência a Presos Provisórios e seus Familiares (Nuap), ocorreu uma série de mutirões: a) de Execução Penal nas penitenciárias do Estado⁴¹, com o objetivo de analisar a situação processual dos apenados do sistema penitenciário estadual; b) “Mulheres no Cárcere” em presídio na região metropolitana da capital⁴², com o objetivo de verificar quais das detentas poderiam receber o benefício da

41Os mutirões ocorreram nos meses de outubro e novembro de 2014 e janeiro de 2015, atendendo os apenados das penitenciárias estaduais de Mossoró, Caicó e Pau dos Ferros, respectivamente, e contou com a participação de quatro defensores públicos, sob a supervisão do defensor público Serjano Marcos Torquato Valle, coordenador do Núcleo de Execução Penal da DPE/RN (ASCOM/DEFENSORIA, 2014).

42O mutirão ocorreu no mês de agosto de 2016, para atendimento das detentas do Centro de Detenção Provisória (CDP) que fica localizado no bairro de Emaús, na cidade de Parnamirim/RN, Região Metropolitana de Natal, capital do estado. Contando com a participação de quatro defensores públicos, o mutirão resultou no atendimento de 105 detentas, com a formulação de pedido judicial de concessão de benefício para 42 delas. Na oportunidade, além do atendimento jurídico, as mulheres tiveram uma manhã de beleza, com corte de cabelo realizado pelo grupo Tesouras Afiadas. Para realizar a ação, a DPE/RN contou com o apoio das Secretarias Estaduais de Justiça e Cidadania e de Políticas Públicas para as Mulheres (ASCOM/DPE/RN, 2016).

prisão domiciliar por terem filhos menores de 12 (doze) anos, previsto no artigo 318 do Código de Processo Penal, essa prática é bastante recorrente em razão do baixo número de defensores públicos no estado (IPEA, 2013, p. 34).

Apesar do reduzido número de cargos existentes de defensores públicos, o RN figura dentre os estados menos populosos do país, com população de 3.168.133 habitantes (IBGE, Resultados do Censo demográfico, 2010, s/p.) possuindo poucas comarcas em que há mais de 100 mil pessoas com dez anos ou mais e rendimento per capita inferior a três salários mínimos.

De modo que a conjugar-se a escala (população) com a necessidade (carência, medida por renda), a DPE/RN consegue cobrir ao menos aquelas comarcas que concentram um quantitativo relevante da população-alvo da instituição (IPEA, 2013, p. 36), destacando-se neste cenário o Núcleo de Atendimento Regional de Mossoró/RN.

5.4.2 Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPERS)

A DPERS consta com 394 (trezentos e noventa e quatro) defensores públicos no estado do Rio Grande do Sul (DPERS, Relatório Anual 2016, p. 22) em atuação em 153 (cento e cinquenta e três) das 165 (cento e sessenta e cinco) comarcas que integram o Poder Judiciário gaúcho (tabela 8), com percentual de 92,7% (noventa dois vírgula sete por cento), figurando no rol das 05 (cinco) defensorias públicas estaduais com a alta abrangência institucional e territorial do país (BRASIL, 2015, p. 59).

Tabela 8

Panorama de comarcas gaúchas em relação ao atendimento da DPERS

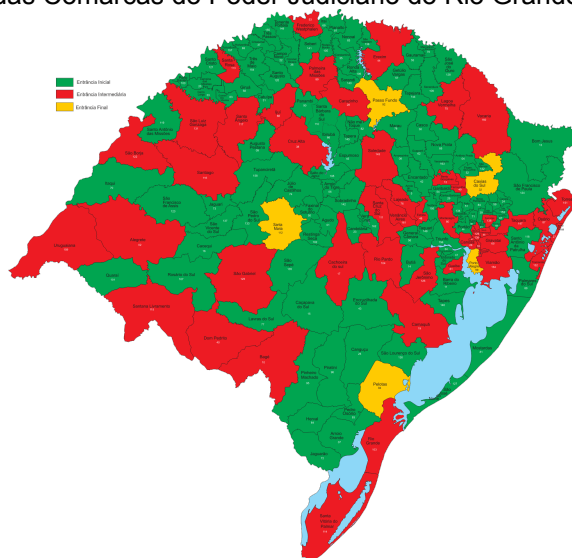
Comarcas com atendimento em tempo integral	125
Comarcas com atendimento exclusivamente por deslocamento	28
Comarcas sem atendimento	12
Total	165

Fonte: DPERS, Relatório Anual 2016, p. 29.

Destaca-se que entre 2003 e 2014, a DPERS apresenta-se como a segunda instituição com as maiores expansões em abrangência por comarcas, superando a média nacional de atendimentos por comarca que é de 40% (quarenta por cento) (BRASIL, 2015, p. 59). Nesses termos, apresenta-se com vistas à facilitar a elucidação no tocante a abrangência institucional e territorial

da DPERS, mapa das comarcas do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 7
Mapa das Comarcas do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul



Fonte: TJRS, Mapa das comarcas – Banco de Dados, 201643.

Logo, verifica-se que das 165 (cento e sessenta e cinco) comarcas que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, apenas 12 (doze) não contam com a atuação da DPERS, sendo estes: Cacequi, Feliz, Herval, Marcelino Ramos, Nonoai, Nova Petrópolis, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, Planalto, Porto Xavier e Quaraí (DPERS, Relatório Anual 2016, p. 29).

Portanto, as demais comarcas contam com estrutura de atendimento em tempo integral ou exclusivamente por deslocamento do defensor público, por meio do funcionamento dos núcleos regionais de atendimento sediados na capital, Porto Alegre e nas demais regiões do interior do estado, com atendimento anual superior a 400 (quatro) mil pessoas (ASCOM/DPERN, 2016). E, juntamente com os estados do Piauí, Pará, Minas Gerais, Ceará e Maranhão, o Rio Grande do Sul apresenta taxas entre 15.000 e 20.000 pessoas com até três salários-mínimos por defensor público nas comarcas atendidas pela defensoria (IPEA, 2013, p. 38).

Dentre os estados brasileiros populosos, com mais de 3.000.000 (três milhões) de pessoas com renda mensal de até três salários-mínimos e conseguem cobrir todas as comarcas com mais de 100.000 (cem mil) pessoas nessa faixa salarial, o Rio Grande do Sul, com população de 11.286.500

43 Fonte: http://www.tjrs.jus.br/export/galeria_imagens/MapaComarcas.gif

habitantes (IBGE, Resultados do Censo demográfico, 2010, s/p.), encontra-se inserido neste perfil, juntamente com: Ceará, Maranhão, Pará e Rio de Janeiro (IPEA, 2013, p. 35-36).

Deste modo, a instituição realiza atendimento em todas comarcas em que há mais de 100 mil pessoas com dez anos ou mais e rendimento per capita inferior a três salários mínimos. De modo que ao se conjugar a escala (população) com a necessidade (carência, medida por renda), a DPERS consegue cobrir todas as comarcas que concentram um quantitativo relevante da população-alvo da instituição (IPEA, 2013, p. 36), destacando-se dentro deste parâmetro o Núcleo da Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS.

Nesta perspectiva, no capítulo seguinte aborda-se os aspectos institucionais relevantes para a conformação e ulterior caracterização da política pública de acesso à justiça desempenhada pelas unidades de análise em âmbito local, apontando as semelhanças e ressaltando as diferenças quanto aos elementos objetivos que permeiam a institucionalização nas cidades de Mossoró/RN e Pelotas/RS.

6 Análise do acesso à justiça nas DPE em Mossoró/RN e Pelotas/RS: Aspectos institucionais – Panorama local

Com o intuito de compreender e analisar o processo de implementação da política pública de acesso à justiça pelas unidades da defensoria pública estadual sediadas nas cidades de Mossoró/RN e Pelotas/RS, versa o presente capítulo da análise descritiva e exploratória das características institucionais das principais condicionantes que permeiam a sua atual configuração institucional em contexto local.

Nesta perspectiva, aborda-se os seguintes aspectos: data de implementação e execução da política pública de acesso à justiça com destaque para abrangência territorial e estrutura físico-administrativa dos núcleos de atendimento, com ênfase no Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró/RN e na Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS; os critérios de acesso aos serviços institucionais e de vulnerabilidade utilizados para definição dos beneficiários da política pública; as formas de ingresso, critérios de remuneração, atividades desenvolvidas e percepções dos estagiários das unidades analisadas; o sistema de automação e suporte para processamento de dados utilizados pelas instituições no desempenho de sua atividade institucional.

6.1 Data de implementação e execução da política pública de acesso à justiça: abrangência territorial e estrutura físico-administrativa dos núcleos

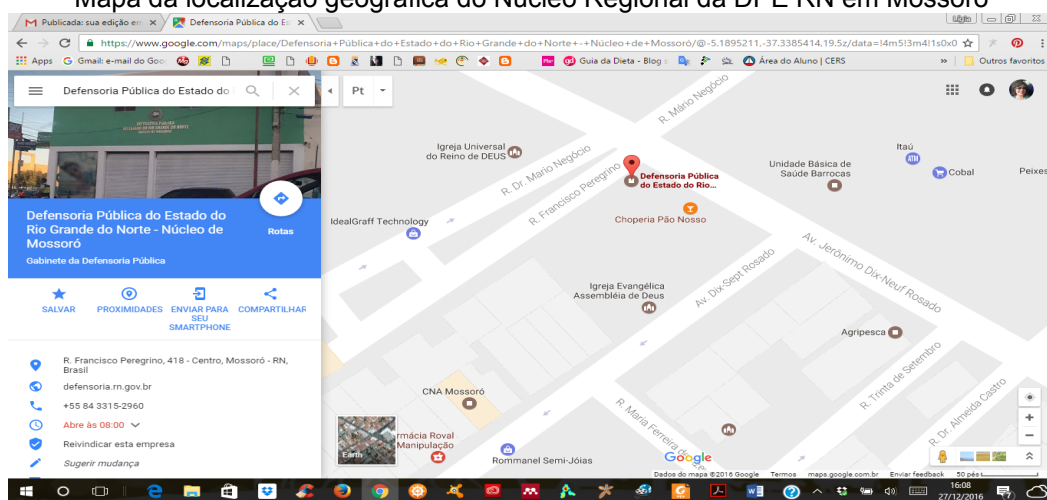
6.1.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN

Considerado o segundo de maior demanda institucional do estado e o primeiro dos núcleos do interior, o Núcleo Regional de Atendimento da DPE RN

em Mossoró/RN, foi instituído no ano de 2009 (ASCOM/DPE RN, 2014), configurando-se atualmente enquanto Núcleo Regional. No tocante à abrangência territorial, a sede institucional atende aos seguintes municípios: Mossoró, Serra do Mel e Pau dos Ferros⁴⁴.

A sua atual sede institucional encontra-se situada Rua Francisco Peregrino, nº. 418, esquina com a Av. Jerônimo Dix- Neuf Rosado e em paralelo a Rua Doutor Mário Negócio, no Centro, Mossoró/RN - CEP: 59.610-070, o telefone para contato é: (84) 3315-2960.

Figura 8
Mapa da localização geográfica do Núcleo Regional da DPE RN em Mossoró



Fonte: Google Maps, 2016.

Com o objetivo de garantir mais conforto no atendimento aos beneficiários e melhores condições de trabalho para os defensores públicos, servidores e estagiários, fora realizada mudança da sede institucional em setembro de 2016⁴⁵. Trata-se de novo prédio alugado pela instituição, com uma área de 560m² (quinhentos e sessenta metros) e salão de atendimento climatizado com capacidade para acomodar cerca de 50 pessoas (ASCOM/DPE RN, 2016).

A sede institucional da DPE RN em Mossoró/RN situa-se nas proximidades da principal feira livre da cidade, da Central de Abastecimento de

⁴⁴ Trata-se de formulação de defesa e recursos nos processos criminais oriundos desta comarca para as defensoras criminais que atuam em caráter de substituição, sendo os mesmos trazidos pelo motorista da instituição nas terças-feiras.

⁴⁵ A sede anteriormente ficava localizada na Rua Quintino Bocaiúva, nº. 317 – Centro, Mossoró/RN, CEP: 59510-190. Prédio cedido pelo IPERN (Instituto de Previdência do Rio Grande do Norte) sem ônus para a instituição. Todavia, em julho de 2016 foi apresentada proposta de contrato de locação que não foi aceita pela DPE RN.

Alimentos e do Mercado Municipal de Carnes. Ademais, na Rua Doutor Mário Negócio na altura da sede da instituição fica localizada uma parada de ônibus coletivo urbano, resultando no fluxo contínuo de pessoas que se enquadram no perfil socioeconômico alvo da instituição.

Figura 9

Sede institucional do Núcleo Regional de Atendimento da DPE RN em Mossoró



Fonte: ASCOM/DPE RN, 2016.

Deste modo, com relação ao sistema de transporte público coletivo urbano, verifica-se que todas as 07 (sete) linhas de ônibus urbano disponíveis na cidade de Mossoró/RN: ABOLIÇÕES/CENTRO TP/TS, ABOLIÇÕES/SANTA DELMIRA/REDEÇÃO, AEROPORTO VIA 12 ANOS, BOM JESUS/BELO HORIZONTE, NOVA VIDA, SUMARÉ e VINGT ROSADO/UNIVERSIDADES contemplam no seu itinerário, seja na ida ou na volta, a Rua Doutor Mário Negócio (PMM, 2016)⁴⁶, esquina da sede institucional do Núcleo Regional de Mossoró da DPE/RN, local aonde se encontra uma das principais paradas de ônibus da cidade, o que não ocorrera com o prédio anterior.

Trata-se de um indicativo de que a mudança para a atual sede ao facilitar o deslocamento e acesso dos beneficiários que residem nos bairros contemplados pelo serviço de transporte público urbano aos serviços prestados pela instituição, poderá desencadear em gradativo crescimento da demanda,

46 Fonte: <http://www.prefeiturademossoro.com.br/itinerario/>, acessado em 25 dez. 2016.

ante a maior visibilidade do público alvo tendo em vista a localização estratégica da nova sede institucional na cidade.

O Núcleo Regional de Mossoró da DPE/RN funciona nos dias de segunda a sexta-feira, com horário de atendimento ao público das 08h às 14h, observando a prática dos demais órgãos que integram o sistema de justiça potiguar, contudo, sem a realização de expediente interno. A média mensal é de, aproximadamente, 320 (trezentos e vinte) atendimentos realizados, incluindo primeiro atendimento e retorno.

O atendimento ao público realiza-se das 8h às 12h, sendo organizado por matérias, com dias específicos definidos no decorrer da semana, de acordo com a providência a ser realizada, havendo distribuição de fichas pela recepcionista, observando o seguinte cronograma organizacional (quadro 3):

Quadro 3
Cronograma organizacional de atendimento ao público – NRAM/DPE RN

Setor	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Cível	Organização semanal interna	1º atendimento cível (08 fichas)	Retorno agendado (08 fichas)	1º atendimento cível (8 fichas)	Casos de divórcio consensual (8 fichas)
	Atendimento – saúde (média de 08 fichas)				
Criminal	Processos vinculados a 1ª DPCrim (média de 15 fichas)	Cumprimento dos prazos dos processos. Atendimento agendado em caso excepcional.			Processos vinculados a 2ª DPCrim (média de 15 fichas)

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

O atendimento na área cível acontece em todos os dias da semana, ficando sob a responsabilidade das 2 (duas) assistentes sociais que integram o setor de serviço social e auxiliam as 2 (duas) defensoras públicas com atribuições nesta temática. Portanto, cada assistente social trabalha com a parte de retorno de processos judiciais vinculado a uma defensora cível.

Apesar dos entraves estruturais, o atendimento é amplo e recebe praticamente todos os tipos de problemas que podem ser levados à justiça estadual, podendo: entrar com ações na Justiça para a pessoa ou a defender em um processo que já existe; fornecer informações e tirar dúvidas que a pessoa tenha sobre seus direitos; promover acordos e conciliações entre pessoas que estejam em conflito, quando for possível, para evitar um processo

judicial longo e desgastante; prestar atendimento multidisciplinar, com atuação de assistentes sociais e psicólogos (ASCOM/DPE/RN, 2016).

As principais temáticas que permeiam atendimento do setor do serviço social são as seguintes: 1. tratamento de saúde (medicamentos, exames e cirurgias); 2. divórcio consensual-litigioso; 3. infância e juventude cível (adoção, guarda, e destituição do poder familiar); 4. todos os casos relativos à família e curatela; 5. reintegração de posse, inventário e usucapião; e 6. causas relativas ao direito do consumidor com exceção as que versam sobre os juros, indenizatórias por danos morais ou materiais e ressarcimento por perdas e danos. Ante a urgência, os atendimentos relativos a tratamento de saúde ocorrem durante toda a semana, por fluxo contínuo, independentemente de limite de ficha, dada a prioridade no seu andamento.

No primeiro atendimento, são tiradas as dúvidas iniciais, com a exposição breve do caso, esclarecimento quanto ao perfil socioeconômico e preenchimento da ficha de atendimento contendo os dados pessoais das partes envolvidas (beneficiário e parte adversa) e anotação de informações relevantes do caso, com a indicação da lista de documentos para ajuizamento da ação e dos procedimentos necessários para o andamento, resultando no agendamento de data para retorno para entrega dos documentos necessários.

Já o atendimento na área criminal restringe-se a 2 (dois) dias na semana, sendo um para cada defensoria, ficando este sob a responsabilidade dos estagiários, devido impossibilidade das defensoras criminais ante ao significativo volume de processos para análise e de audiências agendadas. De maneira que há a vinculação entre os assistidos dos atendimentos e os estagiários para facilitar a orientação e o tratamento do caso, bem como o atendimento por parte das defensoras somente quando se trata de processo de maior complexidade ou sob a exigência contundente do beneficiário.

Durante o atendimento, são fornecidas informações, esclarecidas dúvidas e comunicado o andamento processual, com o preenchimento manual de ficha de atendimento com o relato do caso e providências tomadas, solicitando, ao fim, a assinatura do beneficiário atendido em livro de protocolo, com vistas à comprovação do efetivo atendimento e agendamento de retorno para entrega de documentação pendente, caso necessário.

Destaca-se que o atendimento em ambos os setores ocorre,

simultaneamente, por todos os responsáveis, no mesmo momento, dificultando a escuta do beneficiário e, conseqüente, a compreensão deste quando ao encaminhamento dado ao caso, tendo em vista à instituição não dispor de ambiente propício para a sua realização.

Ademais, o núcleo em comento não dispõe de espaço para as crianças ficarem enquanto os assistidos são atendidos pelo serviço social ou pelos estagiários criminais, nem contém profissional da área de psicologia para a formação de equipe multidisciplinar. E, os atendimentos por telefone restringem-se ao único aparelho situado no prédio, pois o aparelho celular é da operadora vivo e o sinal não dispõe de rede no prédio para utilização.

Na área cível, às demandas referentes ao direito fundamental à saúde: internação em unidade de terapia intensiva, realização de cirurgias e exames de urgência, fornecimento de medicamentos aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), representam, aproximadamente, 70% do atendimento realizado (ASCOM/DPE/RN, 2014).

Dentre as matérias não contempladas pela instituição destacam-se questões que envolvem direitos trabalhistas, causas relativas ao direito do consumidor com versam sobre os juros, indenizatórias por danos morais ou materiais e ressarcimento por perdas e danos.

O atendimento restringe-se a causas de caráter individual, havendo a intermediação em casos coletivos e indicação aos órgãos competentes no tocante as reivindicações por benefícios sociais. Todavia, em sendo comprovada a lesão após a negativa do órgão, passa-se a analisar a possibilidade da utilização das vias judiciais por meio do patrocínio advocatício da instituição.

No tocante à estrutura funcional e administrativa, a coordenação administrativa da unidade fica sob a responsabilidade de um dos defensores públicos titulares lotados na comarca, selecionado mediante envio de requerimento a ser apreciado pelo CSDPE/RN, sem prejuízos de suas atividades funcionais como exercício, cumulativo, de cargo de confiança: Defensor Público Coordenador de Núcleo Sede, por 02 (dois) anos. Atualmente, figura como Coordenadora do Núcleo Sede de Mossoró/RN, a defensora pública Suyane Iasnaya Bezerra de Góis Saldanha, pelo período de 2016 a 2018.

O Núcleo Sede de Mossoró/RN é composto pelos núcleos: criminal, cível e da infância que se estruturam em órgãos de execução, contando com a atuação de 04 (quatro) defensoras públicas estaduais, com as seguintes atribuições funcionais:

Quadro 4
Estrutura Funcional do Núcleo Regional de Mossoró da DPE RN – Núcleo Sede
NÚCLEO CRIMINAL DE MOSSORÓ

Órgão de execução	Defensor(a) Público(a)	Atribuições funcionais	Ordem de Substituição
1ª. Defensoria Criminal	Fernanda Greyce Souza Fernandes (titular)	3ª. Vara Criminal, Vítima de Violência Doméstica, Petições Iniciais Criminais (por distribuição)	2ª. Defensoria Criminal
2ª. Defensoria Criminal	Hissa Cristhiany Gurgel da Nóbrega Pereira (titular)	2ª. Vara Criminal, Juizado Especial Criminal – processos com terminação par	1ª. Defensoria Criminal
3ª. Defensoria Criminal	Fernanda Greyce Souza Fernandes (titular)	1ª. Vara Criminal, Juizado da Violência Doméstica (Agressor), Petições Iniciais Criminais (por distribuição)	4ª. Defensoria Criminal
4ª. Defensoria Criminal	Hissa Cristhiany Gurgel da Nóbrega Pereira (titular)	Execução Penal, Juizado Especial Criminal – processos com terminação ímpar, Presos Provisórios	3ª. Defensoria Criminal
NÚCLEO CÍVEL E DA INFÂNCIA DE MOSSORÓ			
Órgão de execução	Defensor(a) público(a)	Atribuições funcionais	Ordem de Substituição Legal
1ª Defensoria Cível	Maria de Lourdes da Silva Barra (titular)	1ª Vara de Família, 2ª Vara de Família, Mediação, Procedimentos Cíveis da Mulher Vítima de Violência, 1º Atendimento – Inicial e Contestação/Defesa na área de atuação	2ª Defensoria Cível
2ª Defensoria Cível	Suyane Iasnaya Bezerra de Góis Saldanha (titular)	3ª Vara de Família, 4ª Vara de Família, Mediação, Procedimentos Cíveis da Mulher Vítima de Violência, 1º Atendimento – Inicial e Contestação/Defesa na área de atuação	1ª Defensoria Cível
3ª Defensoria Cível	Maria de Lourdes da Silva Barra (em substituição)	2ª Vara da Fazenda Pública, 1ª Vara Cível, 2ª Vara Cível, 6ª Vara Cível, 1º Atendimento – Inicial e Contestação/Defesa na área de atuação	4ª Defensoria Cível
4ª Defensoria Cível	Suyane Iasnaya Bezerra de Góis Saldanha (titular)	1ª Vara da Fazenda Pública, 3ª Vara Cível, 4ª Vara Cível, 5ª Vara Cível, 1º Atendimento – Inicial e Contestação/Defesa na área de atuação	5ª Defensoria Cível e da Infância
5ª Defensoria Cível e da Infância	Hissa Cristhiany Gurgel da Nóbrega Pereira (em substituição – somente na Vara da Infância e Juventude: procedimentos instaurados decorrentes da prática de ato infracional)	Vara da Infância e Juventude, 1º Juizado Cível, 2º Juizado Cível, 3º Juizado Cível, 1º Atendimento – Inicial e Contestação/Defesa na área de atuação	3ª Defensoria Cível

Fonte: CSDPE/RN, 201647.

Outrossim, o Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró/RN compõe-se pelos seguintes profissionais que auxiliam e contribuem para o exercício das atividades institucionais: 02 assistentes sociais (terceirizadas empresa

47 Anexos II e III da Ata da Centésima Décima Sessão Ordinária do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte – Biênio 2016-2018, publicado no DOE RN nº. 13.778, ano 81, em 05 de outubro de 2016 (quarta-feira).

Salmos); 02 motoristas (terceirizados empresa Salmos); 02 auxiliares de serviços gerais (terceirizadas empresa Salmos); 01 segurança (terceirizado MARSEG); 01 auxiliar administrativa - recepcionista (funcionária da DPE RN: cargo em comissão); 11 estagiários remunerados (concursados e compromissados perante a DPE RN); e 04 defensoras públicas (concursadas e vinculadas a DPE RN).

6.1.2 Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS

A Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS, foi instituída no ano de 1994 pela LEC nº. 10.194/94, configurando-se enquanto integrantes dos núcleos de atendimento do interior do estado, à época a sede Pelotas/RS, correspondente a REGIÃO 2, possuía abrangência territorial de atuação dos municípios de: Pelotas, Arroio Grande, Barra do Ribeiro, Camaquã, Canguçu, Herval, Jaguarão, Pedro Osório, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Tapes (ANEXO I da LEC 10.194/94, p. 9).

Atualmente, os municípios atendidos pela DPRP/RS são: Pelotas, Arroio do Padre, Capão do Leão, Morro Redondo e Turuçu (DPE RS, Relatório Anual, 2016, p. 25). A sede institucional encontra-se localizada na Avenida Ferreira Viana, nº. 1499, esquina com a Rua Alcides Tôrres Diniz, no Areal, Pelotas/RS - CEP: 96.085-00048, com telefones para contato: (53) 3273-2484, (53) 3282-1770 e (53) 3279-4999. Trata-se de prédio alugado dispondo de três andares, com elevador, e amplo espaço para espera e atendimento do público, para melhor atender aos portadores de necessidades especiais (ACS/DPE RS, 2012) e de estacionamento privativo para os seus defensores.

48 Sede institucional desde de 17 de agosto de 2012. Anteriormente, a unidade de atendimento da instituição ficava situada na Avenida Domingos José de Almeida, nº 907 - Bairro: Areal, Pelotas/RS, CEP: 96085-470, Telefone: (53)3228-2648 e uma unidade no prédio do Fórum (Av. Ferreira Viana, nº 1134).

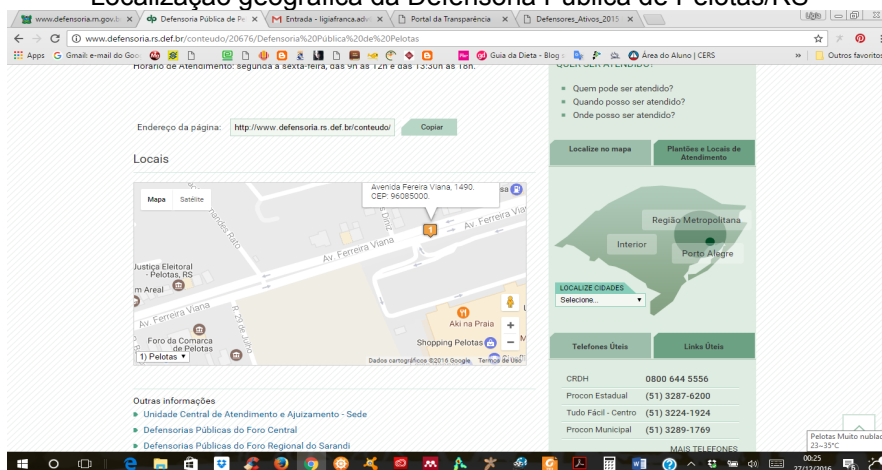
Figura 10
Sede Institucional da Defensoria Pública de Pelotas/RS



Fonte: Google Maps, 2016

A sede institucional da DPE RS em Pelotas/RS situa-se nas proximidades dos demais órgãos que compõem o sistema de justiça na cidade, o Foro da Comarca de Pelotas/RS, Ministério Público do Estado do RS, Justiça Eleitoral do RS, Justiça do Trabalho e da sede da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Pelotas/RS, bem como fica de frente ao único shopping center da cidade.

Figura 11
Localização geográfica da Defensoria Pública de Pelotas/RS



Fonte: Site institucional da DPE RS, 2016.

No tocante à rede de transporte público coletivo urbano, constata-se que das 52 (cinquenta duas) linhas de ônibus urbano disponíveis para a população de Pelotas/RS, apenas 06 (seis): BALNEÁRIO DOS PRAZERES, BALNEÁRIO STO. ANTONIO/VALVERDE, COLÔNIA Z3, SELETIVO LARANJAL,

CRUZEIRO e SELETIVO OBELISCO contemplam no seu itinerário, seja na ida ou na volta, o endereço da sede institucional da Defensoria Pública de Pelotas/RS (PRATI/PELOTAS, 2016)⁴⁹, correspondente à 11,5% (onze vírgula cinco por cento) das linhas disponíveis na cidade.

Com exceção das linhas CRUZEIRO e OBELISCO que advém da região administrativa Areal (deslocamento Cruzeiro/Centro - Centro/Cruzeiro e Obelisco/Centro – Centro/Obelisco), as demais linhas mencionadas pertencem a região administrativa Laranjal (deslocamento Laranjal/Centro e Centro/Laranjal), abrangendo apenas os beneficiários residentes nas três regiões: Areal, Centro e Laranjal. De modo que os beneficiários das demais regiões administrativas: Fragata, Três Vendas e São Gonçalo, somente terão acesso a sede institucional da defensoria, após deslocarem-se de suas residências e se utilizarem das linhas mencionadas na região do Centro da cidade.

Com horário de expediente de segunda a sexta-feira, das 9h às 12h e das 13:30h às 18h, observando a prática dos demais órgãos que integram o sistema de justiça, contudo, com a realização de expediente interno das 8h às 9h e das 12h às 13:30h. A média mensal é de, aproximadamente, 600 (seiscentos) atendimentos realizados, incluindo atendimentos do setor administrativo, de ajuizamento e andamento processual com defensores e estagiários.

O atendimento ao público realiza-se das 9h às 12h e das 13:30h às 16h, sendo organizado por atribuições e defensorias, com dias específicos definidos no decorrer da semana, observando o seguinte cronograma organizacional (quadro 5):

49 Fonte: <http://www.cittamobi.com.br/?0>, acessado em 25 dez. 2016.

Quadro 5
Cronograma organizacional de atendimento ao público – DPRP/DPERS

Turno	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Matutino	5ª DPE –Roberta (Portal) (13 pessoas)	3ª DPE –Maurícia (ordem de chegada (13 pessoas)	2ª DPE –Simone (Portal) (13 pessoas)	6ª DPE – Patrícia (Portal) (13 pessoas)	Agendamento Atendimento setor administrativo
		11ª DPE – Igor (JVD) (agenda física) (13 pessoas)			
	4ª DPE –Gabriela Rodrigues (ordem de chegada) (13 pessoas)	8ª DPE –Eleonora (Portal) (13 pessoas)	11ª DPE –Igor (Foro) (agenda física) (13 pessoas)	11ª DPE – Retorno estagiários (ordem de chegada) (20 pessoas)	
		11ª DPE – Retorno estagiários (ordem de chegada) (20 pessoas)			
Vespertino	6ª DPE –Patrícia (Portal) (11 pessoas)	9ª DPE –Gabriela Vaz (Portal) (13 pessoas)	9ª DPE –Gabriela Vaz (Portal) (13 pessoas)	8ª DPE –Eleonora (Portal) (13 pessoas)	12ª DPE – JEFP (Portal) (20 pessoas)
	1ª DPE –Varlem (ordem de chegada) (11 pessoas)	8ª DPE –Eleonora (Portal) (13 pessoas)	11ª DPE – Igor (JVD) (agenda física) (13 pessoas)	7ª DPE – Adriana (Portal) (13 pessoas)	
	9ª DPE - Atendimento de Saúde (ordem de chegada)	9ª DPE - Atendimento de Saúde (ordem de chegada)	9ª DPE - Atendimento de Saúde (ordem de chegada)	8ª DPE – Eleonora (Portal) (13 pessoas)	
	11ª DPE – 1º atendimento Família (Portal) (20 pessoas)	11ª DPE – 1º atendimento Família (Portal) (20 pessoas)	11ª DPE – 1º atendimento Família (Portal) (20 pessoas)	9ª DPE - Atendimento de Saúde (ordem de chegada)	
	12ª DPE – 1º atendimento Cível (Portal) (20 pessoas)	11ª DPE – Retornos Família (Portal) (20 pessoas)	11ª DPE – Retornos Família (20 pessoas) (Portal) (20 pessoas)	11ª DPE – 1º atendimento Família (20 pessoas) (Portal) (20 pessoas)	
		12ª DPE – Retornos Cíveis (Portal) (20 pessoas)	12ª DPE – Retornos Cíveis (Portal) (20 pessoas)	12ª DPE – 1º atendimento Cível (Portal) (20 pessoas)	

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Para o atendimento perante a unidade em apreço, retiram-se fichas numéricas para triagem da demanda, com esclarecimento de dúvidas e

informações pelo setor administrativo. As fichas são diferenciadas de acordo o público a ser atendido em: preferencial⁵⁰ e não preferencial.

As integrantes do setor administrativo acompanham a retirada das fichas numéricas, chamam os beneficiários para cadastramento prévio no portal da defensoria e sondagem quando ao perfil socioeconômico, solicitam a apresentação de documento de identificação com foto e promovem o direcionamento do beneficiário quanto a realização de atendimento no setor de ajuizamento/acompanhamento processual, conferindo as informações deste nas listas/agendas das defensorias ou efetuam o agendamento para data posterior para atendimento no setor mencionado, conforme disponibilidade da agenda do defensor responsável. Depende da causa, o primeiro atendimento no setor de ajuizamento fica para data bem posterior, com lapso de meses de espera.

Os beneficiários já agendados, previamente, por defensoria/temática encontram-se listados e são chamados pelo nome pelo defensor/estagiário/analista para atendimento em sala específica que contém 10 guichês estruturados para atendimento ao público. Os atendimentos acontecem em todos os dias da semana, ficando sob a responsabilidade dos defensores públicos, analistas processuais e estagiários, que atendem os casos afetos às atribuições institucionais da defensoria que está vinculado.

Durante o primeiro atendimento, são fornecidas informações, esclarecidas dúvidas, complementado os dados no portal da defensoria quanto ao relato do caso e as providências iniciais e repassada lista de documentos necessários para ingresso de ação. Ou, caso o processo já esteja em andamento, ocorre o fornecimento das informações necessárias, anotações no portal quanto ao andamento e providências processuais e solicitação de novos documentos ou juntada de rol de testemunhas, em sendo necessário. Em seguida, o beneficiário é encaminhado para o setor administrativo, tendo que ser retirada nova ficha, com vistas à realização de agendamento quanto a data de entrega dos documentos.

Ante a urgência, a entrega de documentos relativos a tratamento de

50 Nos seguintes casos: deficiência física-motora, surdez, deficiência visual; cadeirante, deficiência mental, gestantes, pessoas acompanhadas por crianças de colo, pessoas acima do peso: obeso, pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos: idoso; lactantes, de acordo com a Lei nº. 10.048/2000.

saúde e de internação compulsória pode ocorrer durante toda a semana, bem como não há agendamento prévio, o atendimento dá-se por fluxo contínuo, dada a prioridade no seu andamento, limitado diariamente apenas pelo horário de término do atendimento pelo setor às 16h.

Ademais, a unidade em comento não dispõe de espaço para as crianças ficarem enquanto os assistidos são atendidos no âmbito da instituição, sendo fornecido pelos CVMIs prancheta com desenho para colorir e lápis de cor para a criança com o intuito de distraí-la durante o período de espera. Não há setor social, nem equipe multidisciplinar para auxílio nos atendimentos relativos às causas de família, infância e juventude e violência doméstica e familiar.

Pelo motivo das demandas relativas a área de saúde serem bastante recorrentes para ajuizamento pela instituição, fora celebrado convênio com UFPEL, por meio do curso de graduação em Farmácia, com objetivo do fornecimento parecer técnico para subsidiar os processos de tratamento de saúde.

Dentre as matérias não contempladas pela DPERS são em instâncias administrativas da União, matérias trabalhistas, eleitorais, militares federais, e outros temas de competência da justiça federal (art. 109 da Constituição Federal), como causas previdenciárias e disputa sobre direitos indígenas. Para esses temas, a pessoa deverá procurar a Defensoria Pública da União (ASCOM/DPERS, 2016), bem como causas relativas ao direito do consumidor com pedidos indenizatórios e ressarcimento, bem como as que versam sobre os juros.

No tocante à estrutura funcional e administrativa, a DPERS possui dois cargos em comissão relativos à coordenação administrativa da unidade, um em nível geral: que se encontra sob a responsabilidade da Defensora Pública Diretora Administrativa do Núcleo Gabriela da Silva Rodrigues, bem como outro referente à Coordenação Administrativa, desempenhado pela técnica administrativa Vanderléia Santos Cruger, sendo ambos com período de duração de até 02 (dois) anos, o exercício dos cargos em comissão ocorrem sem prejuízos de suas atividades funcionais.

A Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS é formada por 12 (doze) órgãos de execução, dispondo de 11 (onze) defensores públicos estaduais, dotados das seguintes atribuições:

Quadro 6
Estrutura Funcional da Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS

DEFENSORIA PÚBLICA REGIONAL DE PELOTAS		
Órgão de execução	Defensor(a) Público(a)	Atribuições funcionais
1ª. Defensoria Pública de Pelotas	Varlem dos Santos Obelar (titular)	1ª. Vara Criminal Vara do Juizado Especial Criminal Adjunto à 2ª Vara Criminal
2ª. Defensoria Pública de Pelotas	Simone Irazoqui Prestes (titular)	2ª. Vara Criminal Arroio Grande/RS (reversamento com a 11ª DPP)
3ª. Defensoria Pública de Pelotas	Maurícia Barbosa Teixeira (titular)	3ª. Vara Criminal
4ª. Defensoria Pública de Pelotas	Gabriela da Silva Rodrigues (titular)	4ª Vara Criminal
5ª Defensoria Pública de Pelotas	Roberta da Silveira (titular)	Vara de Execuções Criminais Atendimento aos estabelecimentos prisionais jurisdicionados por Pelotas Vara do Juizado Especial Criminal Adjunto à 2ª Vara Criminal
6ª Defensoria Pública de Pelotas	Patrícia Bacchieri Duarte Alcântara (titular)	1ª Vara de Família e Sucessões 4ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública
7ª Defensoria Pública de Pelotas	Adriana Valderez Bistcki Rodrigues (titular)	3ª Vara Cível Juizado Regional da Infância e Juventude Atendimento e Ajuizamento – Infância e Juventude
8ª Defensoria Pública de Pelotas	Eleonora Mascarenhas Mendonça Caldeira (titular)	1ª Vara Cível 5ª Vara Cível
9ª Defensoria Pública de Pelotas	Gabriela Przybysz Vaz (titular)	6ª Vara Cível Especializada em Fazenda Pública Atendimento e Ajuizamento - Saúde
10ª Defensoria Pública de Pelotas	Fernanda Miller da Cunha Almeida (titular)	2ª Vara de Família e Sucessões 2ª Vara Cível
11ª Defensoria Pública de Pelotas	Igor Menini da Silva (titular)	Juizado da violência doméstica (Atendimento à vítima) Vara da Direção do Foro Atendimento e Ajuizamento - Família Atendimento dos processos que tramitam em outra comarca Arroio Grande (reversamento com a 2ª DPP)
12ª Defensoria Pública de Pelotas	Vaga em aberto (reversamento mensal entre os defensores)	Juizado Especial da Fazenda Pública Atendimento ao Ofensor/Réu nos procedimentos da Lei nº 11.340/06 Atendimento e Ajuizamento – Cível

Fonte: CSDPE/RS, 2016

Outrossim, a Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS conta com quadro de pessoal que auxiliam e contribuem para o exercício das atividades institucionais composto pelo profissionais: 02 auxiliares de serviços gerais (terceirizadas empresa MultiÁgil); 03 CVMIs (cedidos pela Brigada Militar); 03 técnicas administrativas (concursadas e vinculadas a DPERS); 04 analistas

processuais (concursados e vinculados a DPERS); 15 estagiários remunerados (compromissados perante a DPERS); e 11 defensores públicos (concursadas e vinculadas a DPE RN). Logo, a unidade em análise não dispõe de profissionais (assistente social, psicólogo e pedagogo) relativos à equipe multidisciplinar, nem de motorista e veículo para o transporte dos processos e deslocamento em atividades institucionais.

6.2 Beneficiários: critérios de acesso ao serviço e de vulnerabilidade social e econômica

6.2.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN

Com relação ao público alvo objeto de atendimento pela DPE/RN, o legislador utilizou os termos “necessitado” e “assistido”, para se referir ao beneficiário da política pública de acesso à justiça, ao destinatário dos serviços da instituição. No artigo 4º da LCE nº. 251/2003, fica classificado como necessitado, “aquele cuja insuficiência de recursos não lhe permita arcar com as despesas processuais e os honorários advocatícios, sem prejuízo do sustento próprio e de sua família”, estabelecendo, para tanto, parâmetros de renda, ou seja, critério socioeconômico dentro do limite determinado pela LC nº. 80/1994, contudo, inferior.

Este critério objetivo tem como base a obtenção de renda mensal inferior a 02 (dois) salários mínimos ou ser cidadão integrante de entidade familiar com renda média “per capita” ou mensal não superior 01 (um) salário mínimo. Todavia, em casos criminais, de violações de direitos no âmbito familiar, doméstico ou aos públicos infanto-juvenil e de mulheres, nos quais os envolvidos não possuam advogado (a), adota-se o critério subjetivo de vulnerabilidade social ou psicológica, ficando de renda em segundo plano.

Deste modo, a DPE/RN enquanto instituição pública visa oferecer gratuitamente serviços jurídicos para as pessoas que não têm recursos para pagar nem um advogado, nem as custas judiciais provenientes de um processo (ASCOM/DPE/RN, 2016).

No Núcleo Regional de Mossoró/RN, somente no atendimento cível, a análise do perfil socioeconômico do público alvo é realizada e considerada determinante para obtenção da condição de assistido/beneficiário da política

pública de acesso à justiça realizada pela instituição com a possibilidade do ingresso de processo ou acompanhamento de processo já em andamento.

Logo, com vista à verificação documental da insuficiência de recursos, solicita-se a entrega de fotocópia de documentos de identidade, CPF e comprovante de renda, quais sejam: CTPS, extrato bancário, contracheque, contrato de aluguel, comprovante de recebimento de pensão, auxílios, benefícios sociais ou proventos de aposentadoria, desde que estes retratem a existência de renda familiar inferior a dois salários mínimos ou de renda “per capita” de um salário mínimo por pessoa.

Nos processos criminais, este critério é colocado em segundo plano, tendo em vista que a atuação da defensoria, nesses casos, vincula-se à ausência de defesa pelo réu após decorrido o prazo para sua apresentação ou quando certificado pelo oficial de justiça a impossibilidade de contratação de advogado (a) pelo apenado (a), sendo, em sua maioria, os processos encaminhados automaticamente pelas varas criminais e juizados da infância e juventude e da violência doméstica ou familiar para a instituição, em observância ao parâmetro de vulnerabilidade social e/ou psicológica.

Em sendo verificada, no decorrer do processo ou assessoramento jurídico, mudança no perfil socioeconômico ou a contratação de advogado (a) que resulte na inadequação da representação/patrocínio pelas defensoras públicas, ocorre a desvinculação da instituição do caso com o envio de comunicação oficial ao atendido (a), devendo este (a) constituir novo (a) advogado (a) para a sua representação processual.

6.2.2 Defensoria Pública Regional em Pelotas/RS

Neste aspecto, a LCE nº. 10.194/94 ao tratar-se de público alvo beneficiário da política pública de acesso à justiça da DPERS, o legislador gaúcho utilizou das palavras “necessitados”, “assistidos” e “carentes”, não trazendo a definição, tratando-as como sinônimos.

Em observância à previsão constitucional quanto à insuficiência de recursos dos beneficiários, o limite de renda mensal definido é de até 03 (três) salários mínimos, critério socioeconômico igual ao estabelecido na LC nº. 80/1994, considerando-se os ganhos totais brutos da sua entidade familiar.

Todavia, quando o assunto envolve o interesse de crianças e de adolescentes o limite da renda amplia-se para 5 (cinco) salários mínimos.

Destaca-se que na aferição da renda familiar, para fins de atendimento, deverão ser deduzidos: meio salário mínimo por dependente; parcelas devidas por lei ou determinação judicial, como impostos incidentes sobre a renda, verbas previdenciárias e pensão alimentícia; e por fim, gastos ordinários com a moradia familiar, tais como: despesas relativas ao consumo de água e energia elétrica, condomínio, aluguel e financiamento imobiliário para a aquisição de bem de família, até o limite de um salário mínimo nacional.

Este critério socioeconômico aplica-se à atuação em favor de pessoas jurídicas com lucro mensal inferior a 03 (três) salários mínimos, desde que comprovada por meio da apresentação de declaração anual do SIMPLES ou documento equivalente. Presume-se a hipossuficiência econômica da pessoa jurídica quando esta se constituir em entidade civil sem finalidade lucrativa ou conselho afeto às funções institucionais da defensoria, na hipótese de conflito de interesses com o ente público ao qual estiver vinculado.

Para a definição do público a ser atendido pela DPERS, utiliza-se também o critério de vulnerabilidade, assim consideradas aquelas que, por razão de seu estado mental ou físico, gênero, idade ou outras circunstâncias (culturais, sociais, econômicas e/ou étnicas), passam por adversidades quanto ao exercício de seus direitos.

Logo, a atuação da DPERS não somente observa o aspecto econômico, isso porque a instituição pode prestar orientação jurídica a todos os indivíduos que estejam em situação de hipossuficiência organizacional, ou seja, desde que a pessoa esteja inserida em determinado grupo social vulnerável e com pretensão diretamente associada a essa situação de vulnerabilidade. Assim, poderão constituir causas de vulnerabilidade, entre outras, a idade, a incapacidade, a pertença a comunidades indígenas ou a minorias, a vitimização, a migração e o deslocamento interno, a pobreza, o gênero e a privação de liberdade.

De forma que, por ocasião do atendimento, o defensor público poderá solicitar a apresentação de comprovante de renda, quais sejam: contracheque, CTPS, declaração do IRPF ou comprovante de isenção, extrato bancário, folha de pagamento do INSS, contrato de aluguel, comprovante de recebimento de

pensão, auxílios, benefícios sociais ou proventos de aposentadoria para de examinar o cumprimento dos parâmetros acima expostos (ASCOM/DPERS, 2016).

Na Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS, a solicitação da comprovação de renda é feita no primeiro atendimento como mecanismo de filtragem da população que busca a instituição. Ademais, constata-se que as condições de vulnerabilidade social são aliadas ao critério econômico, figurando ambas como determinantes para obtenção da condição de assistido/beneficiário da política pública de acesso à justiça com a possibilidade do ingresso de processo ou acompanhamento de processo já em andamento.

6.3 Estagiários: forma de ingresso, critérios de remuneração, atividades desenvolvidas e percepções

6.3.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN

A DPE RN vale-se da realização de processo seletivo para composição do corpo de estagiários da instituição para as áreas de direito e informática, com vistas a auxiliar os seus membros executores no desempenho de suas funções.

No nível estadual, foram realizados seis processos seletivos para estagiários do Curso de Graduação em Direito para os núcleos da capital e do interior⁵¹, com destinação de vagas por núcleo e formação de cadastro de reserva, figurando como parâmetro de ingresso a comprovação, à época da convocação, através de declaração fornecida pela secretaria da IES, estarem cursando o 3º (terceiro), 4º (quarto) ou 5º (quinto) ano do curso, ou semestre equivalente.

Como critério de avaliação, aplicam-se provas com exigência de conhecimentos em direito constitucional, direito civil, direito processual civil, direito penal, direito processual penal, legislação institucional e estatuto da criança e do adolescente, temáticas relacionadas às atribuições dos defensores públicos. A validade do certame é de 02 (dois) anos a contar da homologação, podendo ser prorrogado por igual período.

51 Edital nº. 013/2016 – DPGE/RN: VI Teste Seletivo para estagiários do curso de graduação em Direito na Defensoria Pública do Estado (Republicado por incorreção), publicado em 16 de abril de 2016 (sábado), no DOE RN nº 13.662, Ano 83.

Em relação aos estagiários de informática, foi realizada a primeira seleção simplificada com abertura de 01 (uma) vaga para a atuação junto ao Núcleo Regional de Mossoró/RN⁵², podendo participar acadêmico que estivesse comprovadamente cursando o 3º (terceiro) e 4º (quarto) ano, ou semestre/período equivalente, do Curso de Nível Técnico em Informática em instituições de ensino devidamente reconhecidas pelo MEC conveniadas a DPE/RN. O critério de avaliação adotado foi a análise das notas constantes do histórico, considerando o IRA de cada candidato. A validade do certame é de um ano a contar da homologação, podendo ser prorrogado por igual período.

Em 2016, o Núcleo Regional de Mossoró/RN contava com 11 (onze) estagiários, sendo 10 (dez) estagiários de direito, destes, apenas 01 (um) estagiário advém da UNP (instituição particular) e os outros 09 (nove) oriundos da UFERSA (instituição pública) e 01 (um) estagiário de informática, este último oriundo do IFRN, vinculado a defensora pública que exerce o cargo da coordenação do núcleo. Dentre os estagiários de Direito, há divisão conforme a área trabalhada: cível e criminal com vinculação às atribuições das defensoras públicas:

52 Edital nº. 012/2016 – DPGE/RN: I Seleção Simplificada para estagiários do curso de nível técnico em Informática, na Defensoria Pública do Estado, no Núcleo Regional de Mossoró/RN, publicado em 09 de abril de 2016 (sábado), no DOE RN nº 13.657, Ano 83.

Tabela 9

Divisão funcional e atividades desenvolvidas pelos estagiários – NRAM/DPE RN

Área/Setor	Quantidade	Proporção ¹	Atividades desenvolvidas
Cível	04	02	Atendimento ao público, caso seja necessário; Análise dos processos ajuizados; Celebração de acordo em ações de divórcio; Contato e comunicação das decisões às partes; Digitalização de documentos; Controle e registro em livro de protocolo de recebimento de processos enviados pelo fórum; Elaboração de petições intermediárias e recursos.
Criminal	06	03	Atendimento ao público semanal (com fornecimento de informações simples, esclarecimento de dúvidas, orientação jurídica e andamento processual); Análise dos processos ajuizados; Anotação no livro de protocolo dos processos e petições feitas para devolução ao fórum; Anotação dos dados pessoais e relato dos fatos em fichas de atendimento para controle interno; Controle e registro em livro de protocolo de recebimento de processos enviados pelo fórum; Confecção de expedientes administrativos (contato com familiar/parente do réu beneficiário e expedição de ofícios para as unidades prisionais); Elaboração de petições intermediárias e recursos; Realização de agendamento para entrega de documento pendente; Realização de triagem dos processos em relação ao tipo de petição a ser elaborada e ao cumprimento de prazos (urgência - recursos ou comum – defesa e/ou pedido simples).
Informática	01	01	Auxilia na compactação de arquivos e documentos para inserção nos processos digitais; Compatibiliza as configurações das máquinas com o original de fábrica; Configuração, manutenção preventiva e conserto de equipamentos; Realiza levantamento de equipamentos; Suporte técnico básico.

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

¹Proporção de estagiários por quantidade de defensoras públicas/coordenação de núcleo.

Na coleta das informações junto aos estagiários, estes destacaram os seguintes pontos: ausência de oferta pela instituição de qualquer curso preparatório voltado para o conhecimento das atividades da DPE/RN; definição estabelecida pela sede administrativa da DPE/RN quanto à área da matéria do estágio, sem possibilidade de rodízio para estagiar em outra área; a existência de feedback entre o estagiário e a defensora a qual está vinculado quanto à elaboração e correção da peça processual para cada caso analisado, havendo a liberdade para inserção de jurisprudências; não há realização de reuniões mensais com as defensoras, todavia, estas vêm até a sala dos estagiários e

passa as orientações jurídicas ou convocam os estagiários para os seus escritórios; a impossibilidade de acompanharem as defensoras nas audiências dos beneficiários; todos os estagiários trabalham em todas as matérias dentro da área de atuação e atribuições da defensoria a qual está vinculado; precária infraestrutura de compartilhamento de arquivos e dados; ausência de mecanismos de contato institucional entre os estagiários e defensoras, não sendo disponibilizado e-mail institucional para os estagiários; não levam atividades para casa, os processos só podem ser analisados nas dependências da instituição.

Quadro 7
Percepção dos estagiários por área de atuação - NRAM/DPE RN

Área/Setor	Atividades do estágio	Número de estagiários	Limitações institucionais
Cível	Gostam do estágio e de como é realizado o trabalho, estando satisfeitos com o que fazem, diferentemente dos estagiários do setor criminal que fazem o atendimento e possuem enorme demanda de serviço.	Razoável para o número de defensores, contudo, a precária quantidade de defensores resulta na insuficiência no atendimento ao público e insatisfação da demanda.	Falta de defensores na comarca de Mossoró/RN.
Criminal	Gostam do estágio e das atividades desempenhadas, estando satisfeitos com o que fazem, por tornar mais palpável o que é visto na universidade, gostando mais do estágio do que da teoria vista em sala de aula, ante a incompatibilidade na prática.	Insuficiente para a demanda atendida. A proporção maior de estagiários nesta área dar-se devido ao déficit de defensor público.	A falta de estrutura física e material dificulta muito; a ausência de conexão de rede entre os computadores; a baixa qualidade da internet; os problemas na única impressora disponível em todo o prédio; falta de defensores na comarca de Mossoró/RN.
Informática	Gosta do estágio e está aprendendo com as atividades.	—	Demora no envio de instrumentos para conserto das máquinas (chaves e demais utensílios) tendo em vista o setor de informática da DPE RN ser terceirizado não tem autorização para mexer no tocante a rede de internet.

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Os estagiários que integram a instituição percebem bolsa mensal de complementação educacional de 01 (um) salário mínimo vigente: R\$ 880,00

(oitocentos e oitenta reais), acrescida do auxílio-transporte, no valor de R\$ 53,00 (cinquenta e três reais), totalizando a importância de R\$ 933,00 (novecentos e trinta e três reais).

A carga horária do estágio estabelecida nos editais é de 30 (trinta) horas semanais⁵³, distribuída em jornadas diárias de 06 (seis) horas, no turno matutino. Todavia, fora convencionado pelas defensoras públicas do núcleo de Mossoró/RN a redução da carga horária para 04 (quatro) horas, das 08h às 12h, por ser o período de maior fluxo de pessoas para atendimento.

A duração do estágio é de até 2 (dois) anos. Com direito de recesso de 30 (trinta) dias caso o estágio tenha duração igual ou superior a 1 (um) ano, sem prejuízo quanto ao recebimento da bolsa estágio, observada a conveniência do serviço público, sendo permitido o fracionamento em até duas etapas com o mínimo de 10 (dez) dias. O período de recesso obrigatório remunerado abrange o período de 20 de dezembro a 08 de janeiro do ano subsequente (corresponde ao recesso forense potiguar) e os demais dias restantes devem ser concedidos e fruídos, preferencialmente, durante suas férias acadêmicas.

6.3.2 Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS

A DPE RS conta com vagas de estágio nas áreas de direito, administração, economia, jornalismo, informática e psicologia, dentre outras. Os estudantes interessados podem preencher formulário de cadastramento eletrônico⁵⁴ com dados pessoais e outros de interesse profissional, obtendo mais informações pelo telefone: (51) 3210-9303/9304 ou por meio do e-mail: estagioforense@dpe.rs.gov.br (ASCOM/DPERS, 2016).

Os acadêmicos podem inserir-se por meio de dois perfis de estágio: a) voluntário ou b) remunerado⁵⁵, que se apresenta em duas modalidades: forense, disponível para estudantes de graduação em Direito que, comprovadamente, estejam cursando aos 4 (quatro) últimos semestres e administrativo, disponível para estudantes da educação especial, ensino

⁵³Na forma do art. 10, inciso II, da Lei nº. 11.788/2008 – Lei do Estágio.

⁵⁴ Fonte: <http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/20761/cadastro-eletronico>, acessado em 26 dez. 2016.

⁵⁵ Disciplinado por meio da Resolução DPGE nº. 02/2014, de janeiro de 2014, que dispõe sobre o Regimento Interno do estágio desenvolvido na Defensoria Pública, define modalidades e dá providência, publicado em 29/01/2014.

fundamental (anos finais na modalidade EJA), ensino médio regular, ensino médio profissionalizante, ensino superior (estudantes do curso de direito que estejam matriculados abaixo do 7º semestre e outros cursos e estudantes dos demais cursos superiores).

Em 2016, a Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS contava com 40 (quarenta) estagiários voluntários, distribuídos nas defensorias da regional em análise e com 15 (quinze) estagiários remunerados, sendo 13 (treze) na modalidade forense e 02 (dois) na administrativo, havendo divisão funcional e de atividades, com vinculação as atribuições das defensoras públicas:

Quadro 8
Divisão funcional e atividades desenvolvidas pelos estagiários remunerados – DPRP/DPERS

Modalidade	Área/Setor	Quantidade	Proporção	Atividades desenvolvidas
Administrativo	Recepção	02	02	Atendimento diário ao público (com fornecimento de informações e esclarecimento de dúvidas simples); Agendamento de atendimento com os defensores; Atendimento aos contatos telefônicos; Cadastramento inicial do beneficiário no portal; Cópia, entrega e digitalização de documentos; Confecção de malote de correspondência.
Forense	Atendimento e Ajuizamento - Infância	01	01	Atendimento ao público semanal (com fornecimento de informações simples, esclarecimento de dúvidas e orientação jurídica); Elaboração de petições iniciais; Correção das petições iniciais feitas pelos demais estagiários (voluntários); Realização de carga e devolução de processos sem petição; Alimentação do portal com informações sobre a demanda do beneficiário e respectivo andamento; Expedição de expedientes administrativos, se necessário.
	Atendimento e Ajuizamento - Saúde	01	01	
	Atendimento e Ajuizamento - Família	02	02	
	Atendimento e Ajuizamento – Cível Colidências	01	–	
	Demais unidades da DPP	08	01	Atendimento ao público semanal (com fornecimento de informações simples, esclarecimento de dúvidas e orientação jurídica); Alimentação do portal com informações sobre o andamento da demanda do beneficiário; Elaboração de petições intermediárias e recursos.

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

¹ Proporção de estagiários por quantidade de defensores públicos/coordenação administrativa

Quanto à jornada de estágio remunerado, esta não pode ultrapassar 06 (seis) horas diárias e 30 (trinta) horas semanais para os estudantes de ensino superior, ensino médio regular e ensino médio profissionalizante e 04 (quatro) horas diárias e 20 (vinte) horas semanais, no caso de estudantes de educação especial e ensino fundamental. Logo, a bolsa-auxílio de estágio tem por base de cálculo a frequência mensal do estagiário, deduzidas as faltas não justificadas (havendo o limite mensal de até 02 (duas) faltas justificadas para fins de abono).

O registro de frequência faz-se por meio de cartão ponto, e nas unidades que não disponha deste recurso, como ocorre na presente instituição, é feito mediante envio de formulário de efetividade disponível no sítio eletrônico da instituição, sendo esta frequência fiscalizado pelo defensor supervisor ou da chefia imediata. Como todos os estagiários remunerados são acadêmicos de direito, cursando os quatro últimos semestres e, em sua maioria, oriundos da UCPEL (instituição particular) devido ao expediente em dois turnos de atendimento da instituição, de modo que os valores da bolsa-estágio observam a seguinte tabela⁵⁶:

Tabela 10
Valores da bolsa-auxílio – DPERS

Escolaridade	Valor hora	Carga horária	19 dias (76h) (114h)*	20 dias (80h) (120h)*	21 dias (84h) (126h)*	22 dias (88h) (132h)*
7º período em diante	R\$ 4,79	20h	R\$ 650,37	R\$ 684,60	R\$ 718,83	R\$ 753,06
		30h	R\$ 832,39	R\$ 876,20	R\$ 920,01	R\$ 963,82

Fonte: DPERS, 2016.

* Acrescido de valor do vale refeição (por dia): R\$ 7,57 (sete reais e cinquenta e sete centavos) e do auxílio transporte (por dia): R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos).

Na coleta das informações junto aos estagiários, estes destacaram os seguintes pontos: ausência de oferta pela instituição de qualquer curso preparatório; início das atividades de estágio na DPERS como estagiários voluntários, sendo posteriormente convidados a auxiliarem na condição de

⁵⁶ Tabela de Valores – Estágio remunerado da DPERS, disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/22083/tabela-de-valores>, acessado em 26 dez. 2016.

remunerados; impossibilidade de mudança de setor/defensoria na vigência do estágio, pois ficam vinculados ao defensor supervisor; a existência de feedback entre o estagiário e defensor a qual está vinculado quanto a elaboração e correção da peça processual para cada caso analisado, havendo a liberdade para inserção de jurisprudências; a impossibilidade de acompanharem os defensores nas audiências dos beneficiários; todos os estagiários trabalham em todas as matérias dentro da área de atuação e atribuições da defensoria a qual está vinculado; não há fornecimento de e-mail institucional para os estagiários.

Quadro 9
Percepção dos estagiários por área de atuação - DPRP/DPERS

Área/Setor	Atividades do estágio	Número de estagiários	Limitações institucionais
Administrativa	Apesar do estresse em relativo ao atendimento, gostam do estágio, dada a possibilidade de poder contribuir com o público atendido.	Insuficiente. Alta demanda de trabalho, desproporcional ao número de servidores do setor.	Enorme demanda de atendimento ao público, bem como baixa velocidade da internet e falta de material mínimo como papel higiênico.
Forense	Gostam do estágio e das atividades desempenhadas, apesar do estresse em relação ao constante crescimento das atividades.	Insuficiente para a demanda atendida, necessidade de mais estagiários remunerados para o melhor desempenho no cumprimento das atividades.	Alta demanda de atendimento; Ausência de analista processual para auxiliar no desenvolvimento das atividades.

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

No tocante ao critério de avaliação a instituição pode se utilizar da aplicação de teste e/ou realização de entrevista para a seleção dos estudantes. Todavia, na Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS verifica-se a ocorrência de indicação do defensor supervisor após período de, em média, 04 (quatro) meses como estágio voluntário, sendo celebrado contrato de estágio com a intermediação do CIEE. O estágio remunerado tem o período inicial de 06 (seis) meses, podendo ser renovado até o limite máximo de 02 (dois) anos. Havendo, ainda, o direito de recesso de 30 (trinta) dias caso o estágio tenha duração igual ou superior a 1 (um) ano, sendo permitido o parcelamento em até dois períodos de 15 (quinze) dias e, sendo o período inferior a um ano, o

recesso pode ser proporcional desde que seja observado o mínimo de 15 (quinze) dias.

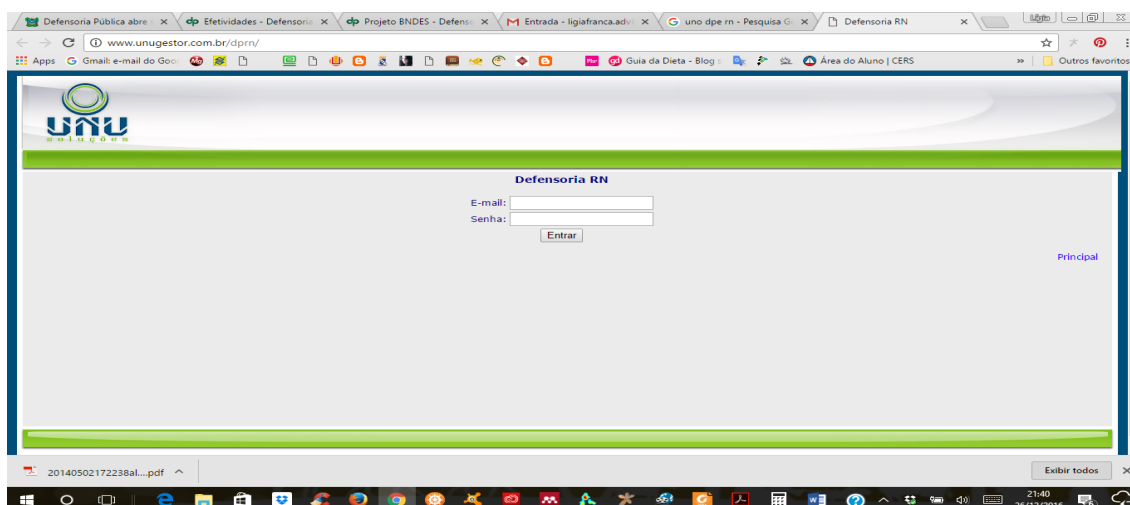
6.4 Sistema de automação e suporte para processamento de dados utilizados

6.4.1 Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró – DPE RN:

Quanto a este aspecto, a DPE RN, desde de janeiro de 2016, dispõe do sistema de automação e suporte para processamento de dados chamado UNU GESTOR, desenvolvido pela empresa terceirizada Unu Soluções Comércio e Serviços Ltda. - CNPJ: 07.004.550/0001-28, com sede na Rua Arquimedes de Oliveira, 117 - Santo Amaro, Recife - PE, 50050-51057. A plataforma pode ser acessada no endereço: <http://www.unugestor.com.br/dprn/>, por meio da utilização de e-mail e senha institucional pelos defensores públicos, assistentes sociais e auxiliar administrativa.

Apesar do sistema UNU GESTOR possuir as seguintes funcionalidades: confecção e geração de fichas de atendimentos, de relatórios mensais e anuais, realização de triagem, compartilhamento de arquivos e documentos, cadastramento dos beneficiários e das atividades desenvolvidas pelos membros, como peças processuais e documentos institucionais e planilha de audiências, este somente é utilizado no Núcleo Regional de Mossoró/RN para cadastramento das audiências das defensoras públicas atuantes na área criminal, serviço realizado pela auxiliar administrativa.

Figura 12
Layout do UNU GESTOR – Página principal



Fonte: <http://www.unugestor.com.br/dprn/>, 2016.

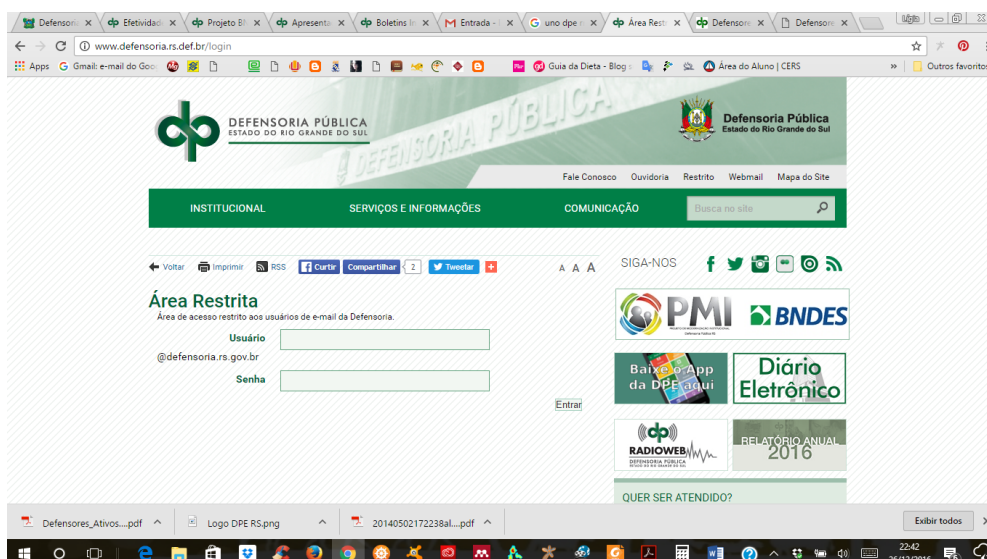
Isso porque, por uma inconsistência técnica do sistema, todos os dados inseridos na plataforma ficam automaticamente vinculados ao Núcleo da capital da DPE RN, ou seja, local de indicação física “Natal/RN”, dificultando a consulta às informações cadastrais e processuais, bem como a geração dos documentos e peças destinadas aos processos.

Desde modo, verifica-se o quanto “um mero entrave técnico: indicação da localização do documento gerado”, resulta na inviabilidade da utilização de mecanismo tecnológico de processamento e geração de documentos e arquivos que poderia resultar na informatização das informações relevantes para o desenvolvimento e aprimoramento da política pública de acesso à justiça pela DPE RN.

6.4.2 Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS:

Como consequência da segunda diretriz do PMI desenvolvido em parceria com BNDES, referente a automação e informatização da DPE RS, foi implantada em janeiro de 2016 a plataforma de automação e gerenciamento de dados intitulada “PORTAL DA DEFENSORIA”, mecanismo de Intranet acesso por meio de *login* – e-mail institucional e senha, que pode ser acesso pelos defensores públicos, servidores e estagiários.

Figura 13
Layout de Acesso ao Portal da Defensoria – Intranet



Fonte: <http://www.defensoria.rs.def.br/login>, 2016.

O PORTAL DA DEFENSORIA possui as seguintes funcionalidades: Área de trabalho, Assistidos, Processos, Controle de carga e devolução de processos, Controle de audiências e sessões realizadas, Consultar Agenda, Relatório de atividades do usuário – Mapa de Atividades e Histórico de Atividades, Integração Inicial com Portal Processo Eletrônico, Banco de Peças, Envio de e-mail de intimações pendentes e Importação de assistidos via consulta à Vara de Execuções Criminais (DPE RS, Relatório Anual, 2016, p. 34).

Para facilitar a utilização do portal foi disponibilizado treinamento com o curso “Conhecendo o Portal da Defensoria” e um tutorial que poderiam ser acessados no Portal EAD/DPE, plataforma de educação continuada e capacitação de defensores públicos, servidores e estagiários, lançada em 31 de maio de 2016, acessada pelo sistema intranet da instituição (no ícone Sistemas, localizado à direita na intranet): <http://portaldefensoria.defpub.local/>, por meio do fornecimento de e-mail e senha institucional (ASCOM/DPERS, 2016).

Figura 14
Layout do Portal EAD/DPERS – Página inicial



Fonte: Foto – Divulgação, ASCOM/DPERS, 2016.

Entre maio e outubro de 2016, gradativamente, a utilização do portal tornou-se obrigatória para todas as unidades da DPE RS, conforme Resolução CSDPE10/2016. Logo, esta plataforma é usada cotidianamente auxiliando os envolvidos na política pública de acesso à justiça desenvolvida pela unidade da DPE RS em Pelotas/RS, impulsionando as condições de atendimento e propiciando a precisão no repasse das informações, visto que se encontra integrado ao sistema de consulta processual do TJRS.

Destaca-se que, anteriormente, todo o controle de agendamento, atendimentos e registro de expedientes produzidos perante a instituição eram feitos em livros de protocolos manuais no tocante aos beneficiários e por meio de planilhas quanto aos relatórios de produção mensal e anual dos defensores.

Com o afã de avançar na análise dos elementos relacionados ao processo de implementação da política pública de acesso à justiça nas unidades em estudo, passa-se no próximo capítulo, a exposição dos principais condicionantes subjetivos com destaque às percepções dos atores envolvidos: beneficiários e defensores públicos estaduais quanto a atividade institucional das DPEs, o modo de atendimento, a satisfação e avaliação de desempenho na condição de integrantes da política e os entraves e limitações para o exercício da função/direito institucional.

7 Análise do acesso à justiça nas DPE em Mossoró/RN e Pelotas/RS: Aspectos subjetivos – Panorama local

A presente análise baseia-se na seleção de algumas questões extraídas dos instrumentais: 1) questionário – aplicado aos beneficiários (Apêndice A) no ano de 2016 em 200 (duzentos) indivíduos atendidos nas unidades institucionais da DPE analisadas, definidos conforme o fluxo dos atendimentos, sendo metade para cada cidade e 2) entrevistas semiestruturadas – realizadas em 2016 com os defensores públicos (Apêndice B) com 06 (seis) agentes públicos, sendo 03 (três) dos (04) quatro lotados na DPE em Mossoró/RN, por motivo de gozo de férias, e 03 (três) dos 11 (onze) defensores atuantes em

Pelotas/RS, por indisponibilidade na agenda.

Estas questões contemplam a percepção dos entrevistados quanto às atividades desenvolvidas nos núcleos das instituições estudadas, tomando como referência o modo como a política de acesso à justiça é entendida pelos seus usuários e implementadores e a impressão no tocante a influência da forma de implementação na consciência cidadã e na adesão à democracia.

7.1 Perfil socioeconômico dos beneficiários

Neste tópico, objetiva-se descrever o beneficiário da política pública de acesso à justiça desenvolvida pelas unidades de análise, através de questões sobre idade, local de moradia, sexo, etnia, estado civil, profissão, escolaridade e renda, com vista à análise comparativa das características demográficas, sociais e econômicas do público-alvo que compõe a amostra de 200 (duzentos) beneficiários, divididos proporcionalmente nas duas unidades analisadas.

7.1.1 Idade

Desde modo, inicia-se a análise no tocante a idade dos beneficiários. Quanto ao panorama geral da idade dos beneficiários que buscam atendimentos nas duas unidades da defensoria pública estadual objeto de análise nesta pesquisa, verifica-se que o maior percentual é de 25,5% (vinte e cinco por cento), ou seja, mais de um terço deste público tem entre 45 a 59 anos de idade, integrante da população adulta mais madura, mas não da terceira idade.

Tabela 11
Idade dos beneficiários – Panorama geral
(q3. Idade do(a) beneficiário(a): Frequência descritiva)

Escala etária	Contagem	Percentual
De 18 a 24 anos	39	19,5%
De 25 a 34 anos	46	23%
De 35 a 44 anos	42	21%
De 45 a 59 anos	51	25,5%

De 60 a 69 anos	18	9,0%
A partir de 70 anos	4	2,0%

N. 200

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Contudo, ao analisarmos a idade dos beneficiários em relação à cidade pesquisada, verifica-se uma modificação quanto ao panorama local.

Tabela 12

Comparação da idade dos beneficiários por cidade pesquisada – Panorama local
(q3. Idade do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

Escala etária	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
De 18 a 24 anos	Contagem	13	26	39
	Percentual (%)	13,0%	26,0%	19,5%
De 25 a 34 anos	Contagem	26	20	46
	Percentual (%)	26,0%	20,0%	23,0%
De 35 a 44 anos	Contagem	25	17	42
	Percentual (%)	25,0%	17,0%	21,0%
De 45 a 59 anos	Contagem	30	21	51
	Percentual (%)	30,0%	21,0%	25,5%
De 60 a 69 anos	Contagem	6	12	18
	Percentual (%)	6,0%	12,0%	9,0%
A partir de 70 anos	Contagem	0	4	4
	Percentual (%)	0,0%	4,0%	2,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

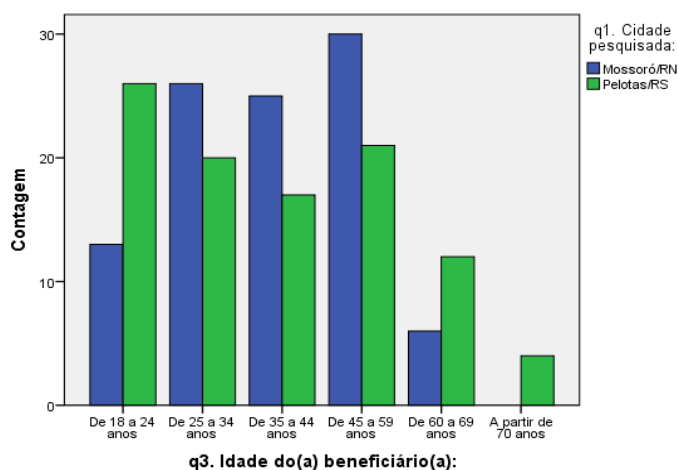
No comparativo do contexto local, constata-se que a escala etária de 45 a 59 anos compreende o maior percentual de beneficiários atendidos pelo núcleo da defensoria pública estadual em Mossoró/RN, com 30% (trinta por cento), acompanhando o verificado no panorama geral da idade dos beneficiários, com um público mais madura, e 21% (vinte um por cento) em Pelotas/RS.

Todavia, este cenário não se repete no contexto local de Pelotas/RS, pois são os beneficiários da faixa etária mais jovem, de 18 a 24 anos, 26% (vinte e seis por cento) que apresentam maior percentual de busca por atendimento na unidade da defensoria pública estadual desta cidade, enquanto em Mossoró/RN esta escala etária insere-se dentre as de menor representatividade numérica, apenas 13% (treze por cento).

Gráfico 3

Comparação da idade dos beneficiários por cidade pesquisada – Panorama local
(q3. Idade do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

Gráfico
Comparação da idade dos beneficiários por cidade pesquisada – Panorama local
 (q3. Idade do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.1.2 Local de moradia

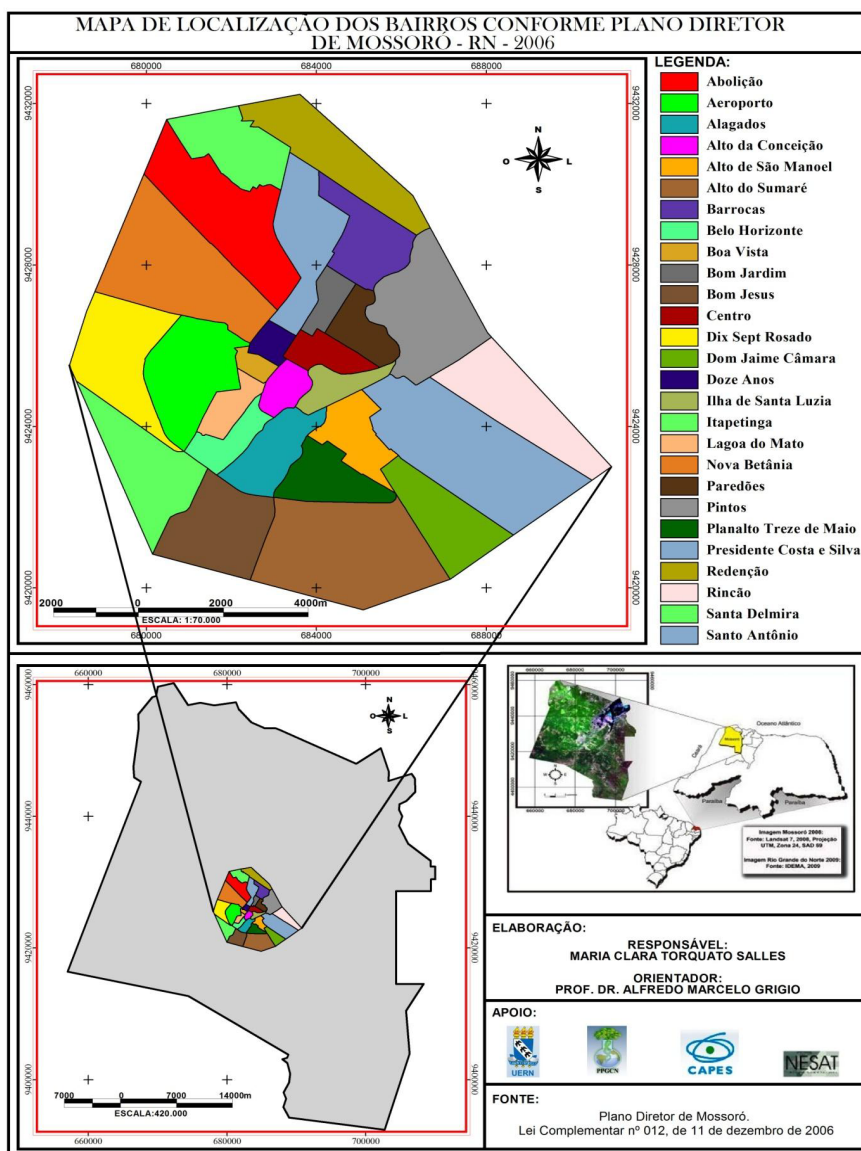
Passa-se a análise descritiva do local de moradia (bairro/região administrativa) dos beneficiários.

Para os fins da definição do local de moradia na cidade de Mossoró/RS, considerou-se a divisão da área urbana em bairros nos parâmetros adotados pela prefeitura⁵⁸:

Figura 15

⁵⁸ De acordo com Plano Diretor do Município de Mossoró contido na Lei complementar municipal nº 012, de 11 de dezembro de 2006. (PMM, 2006).

Mapa Urbano de Mossoró/RN - Localização dos bairros



Fonte: Lei complementar municipal nº 012, de 11 de dezembro de 2006. (PMM, 2006).

Nesta perspectiva, ao analisarmos o local de moradia (bairros) (q.4) dos 100 (cem) beneficiários alcançados pelo questionário no Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró/RN (tabela), verifica-se que o público alvo advém no patamar de 25% (vinte e cinco por cento) dos bairros Santo Antônio (14%) e Abolição (11%).

Tabela 13
Perfil do beneficiário – Local de Moradia (Bairro): Mossoró/RN
(q4. Local de moradia (bairro))

Bairro	Percentual (%)
Abolição	11
Aeroporto	4
Alto de São Manoel	6
Barrocas	3

Belo Horizonte	7
Boa Vista	4
Bom Jardim	3
Centro	1
Dom Jaime Câmara	1
Doze Anos	1
Nova Betânia	1
Paredões	4
Pintos	1
Planalto Treze de Maio	7
Presidente Costa e Silva	5
Santa Delmira	8
Santo Antônio	14
Serra do Mel	2
Redenção	2
Rincão	8
Rural	5

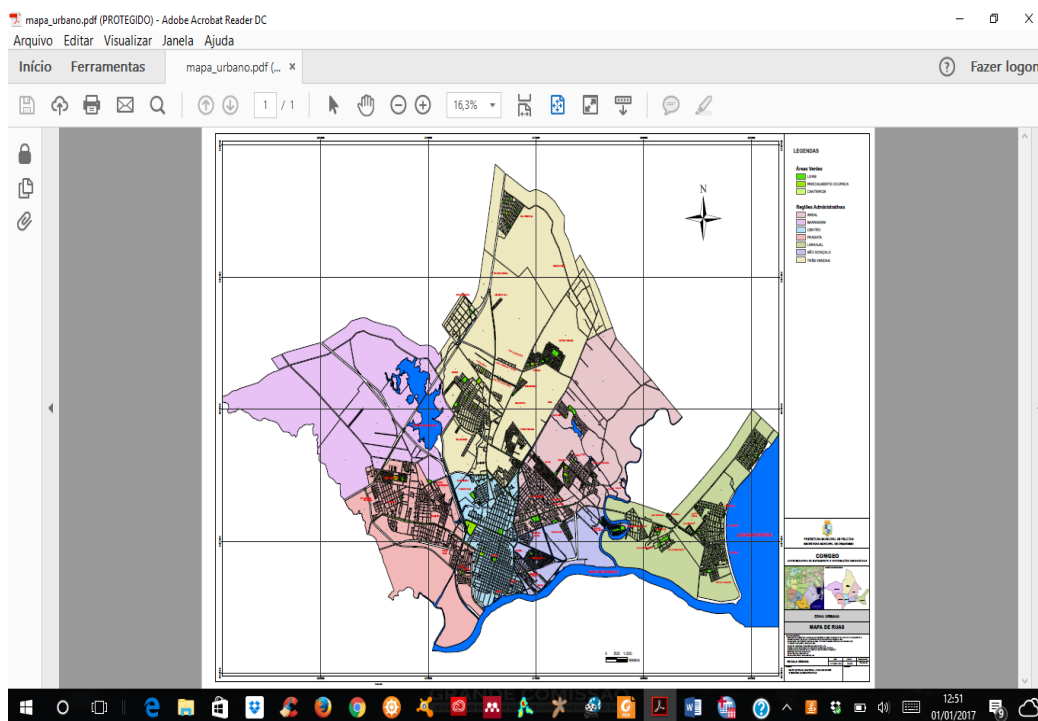
N 100.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

No tocante a definição do local de moradia na cidade de Pelotas/RS, levou-se em consideração a divisão da área urbana em regiões administrativas, definidos pela prefeitura⁵⁹ (figura 16):

Figura 16
Mapa Urbano de Pelotas/RS – Regiões administrativas

59 A Lei Municipal nº. 5.490, de julho de 2008, dividiu zona urbana de Pelotas em regiões administrativas: Areal, Barragem, Centro, Fragata, Laranjal, São Gonçalo e Três Vendas.



Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2016.

Os beneficiários atendidos pela Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS residem predominantemente nas regiões administrativas Fragata (24%) e Três Vendas (21%).

Tabela 14
Perfil do beneficiário – Local de Moradia (Região Administrativa): Pelotas/RS
(q4. Local de moradia (região administrativa))

Região Administrativa	Percentual (%)
Areal	18
Centro	10
Fragata	24
Jardim América	4
Laranjal	3
Rural	6
São Gonçalo	14
Três Vendas	21

N 100.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.1.3 Sexo

Já no que se refere ao sexo dos beneficiários verifica-se o seguinte panorama:

Tabela 15
Comparação do sexo dos beneficiários por cidade pesquisada
(q5. Sexo do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

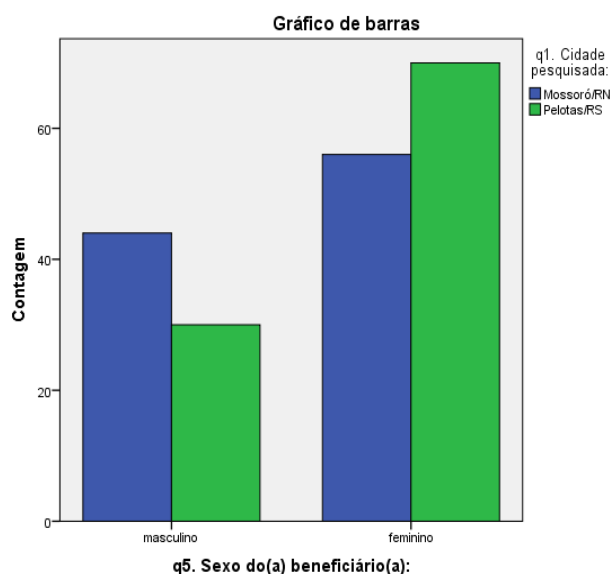
Sexo	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Masculino	Contagem	44	30	74
	Percentual (%)	44,0%	30,0%	37,0%
Feminino	Contagem	56	70	126
	Percentual (%)	56,0%	70,0%	63,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

No universo de beneficiários pesquisados contata-se que 63% (sessenta e três) por cento é do sexo feminino. Cenário que se repete quanto verificado o contexto local, com 56% (cinquenta e seis por cento) em Mossoró/RN e 70% (setenta por cento) em Pelotas/RS do público-alvo que busca o atendimento das DPEs são mulheres.

Gráfico 4
Comparação do sexo dos beneficiários por cidade pesquisada – Panorama local
(q5. Sexo do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.1.4 Etnia

Outro aspecto a ser considerado refere-se a etnia declarada pelos usuários da política pública executada pelas unidades analisadas.

Tabela 15
Comparação da etnia dos beneficiários por cidade pesquisada

(q6. Etnia do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

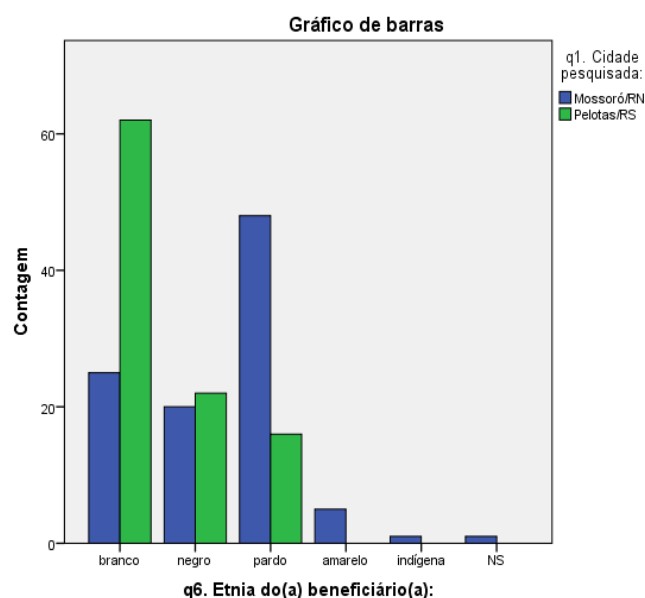
Etnia	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Branco	Contagem	25	62	87
	Percentual (%)	25,0%	62,0%	43,5%
Negro	Contagem	20	22	42
	Percentual (%)	20,0%	22,0%	21,0%
Pardo	Contagem	48	16	64
	Percentual (%)	48,0%	16,0%	32,0%
Amarelo	Contagem	5	0	5
	Percentual (%)	5,0%	0,0%	2,5%
Indígena	Contagem	1	0	1
	Percentual (%)	1,0%	0,0%	0,5%
NS	Contagem	1	0	1
	Percentual (%)	1,0%	0,0%	0,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Do total dos beneficiários entrevistados nas duas unidades, 43,5% (quarenta e três vírgula cinco por cento) se auto declaram brancos. Em âmbito de análise comparativa local, esta tendência se verifica com os usuários pelotenses, com 62% (sessenta e dois por cento) dos beneficiários declarando-se brancos. Contudo, na unidade da defensoria mossoroense predomina a procura pelo serviço de beneficiários pardos, no patamar de 48% (quarenta e oito por cento).

Gráfico 5
Comparação da etnia dos beneficiários por cidade pesquisada
(q6. Etnia do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.1.5 Estado civil

Quanto ao estado civil do beneficiário, percebe-se que 43% (quarenta e três por cento) dos usuários que buscam atendimentos nas instituições analisadas são solteiras. Em âmbito de análise comparativa local, esta tendência se repete com os beneficiários pelotenses, os quais 49% (quarenta e nove por cento) afirmam ser solteiras. Diferentemente, do observado na unidade da defensoria mossoroense, na qual predomina pessoas que se declaram casadas, com 39% (trinta e nove por cento).

Tabela 17

Comparação do estado civil dos beneficiários por cidade pesquisada
(q7. Estado civil do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

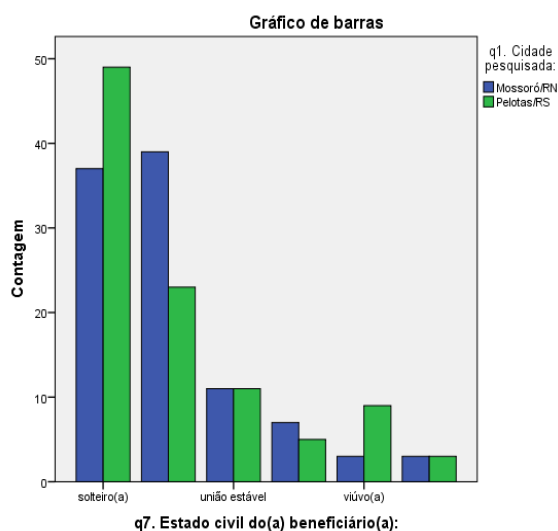
Estado civil	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Solteiro(a)	Contagem	37	49	86
	Percentual (%)	37,0%	49,0%	43,0%
Casado(a)	Contagem	39	23	62
	Percentual (%)	39,0%	23,0%	31,0%
União estável	Contagem	11	11	22
	Percentual (%)	11,0%	11,0%	11,0%
Divorciado(a)	Contagem	7	5	12
	Percentual (%)	7,0%	5,0%	6,0%
Viúvo(a)	Contagem	3	9	12
	Percentual (%)	3,0%	9,0%	6,0%
Separado(a)	Contagem	3	3	6
	Percentual (%)	3,0%	3,0%	3,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 6

Comparação do estado civil dos beneficiários por cidade pesquisada
(q7. Estado civil do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.1.6 Profissão/ocupação

No tocante ao perfil profissional do usuário da defensoria pública estadual nas cidades em apreço, verifica-se o seguinte cenário:

Tabela 18
Comparação da profissão dos beneficiários por cidade pesquisada
(q8. Profissão/ocupação do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

Profissão/ocupação	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Dona(o) de casa/do lar	Contagem	25	18	43
	Percentual (%)	25,0%	18,0%	21,5%
Aposentado(a)/pensionista	Contagem	4	4	8
	Percentual (%)	4,0%	4,0%	4,0%
Estudante	Contagem	11	11	22
	Percentual (%)	11,0%	11,0%	11,0%
Funcionário(a) público(a)	Contagem	5	3	8
	Percentual (%)	5,0%	3,0%	4,0%
Agricultor(a)	Contagem	6	2	8
	Percentual (%)	6,0%	2,0%	4,0%
Autônomo(a)/trabalha por conta	Contagem	21	26	47
	Percentual (%)	21,0%	26,0%	23,5%
Empregador(a)/comerciante	Contagem	1	2	3
	Percentual (%)	1,0%	2,0%	1,5%
Empregado(a)/trabalhador(a)	Contagem	18	22	40
	Percentual (%)	18,0%	22,0%	20,0%
Desempregado(a)	Contagem	4	0	4
	Percentual (%)	4,0%	0,0%	2,0%
Profissional liberal	Contagem	12	11	23
	Percentual (%)	12,0%	11,0%	11,5%
NR	Contagem	1	0	1
	Percentual (%)	1,0%	0,0%	0,5%

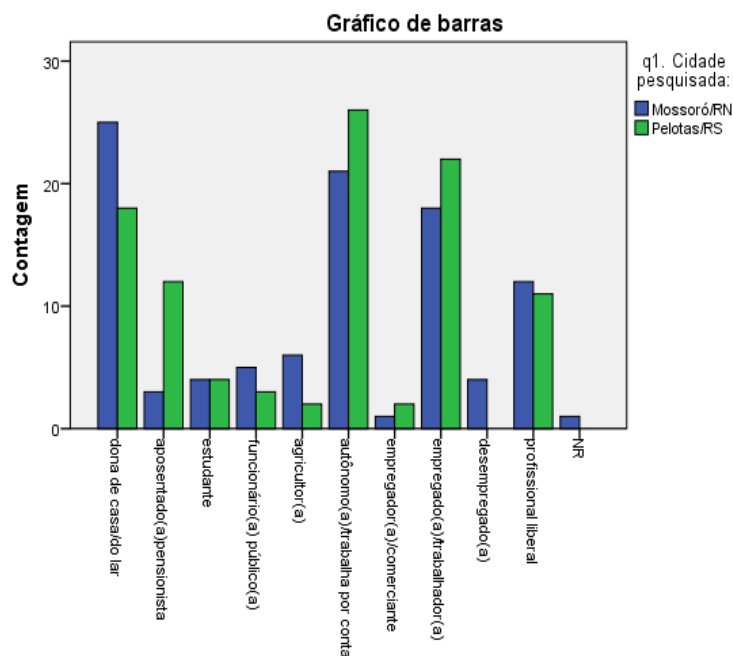
N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

A tabela mostra que considerando o universo dos beneficiários, prevalece com maior percentual aqueles inseridos na categoria autônomo(a)/trabalha por conta, correspondente a 23,5% (vinte e três vírgula cinco por cento). Perspectiva verificada no contexto local em Pelotas/RS, com 26% (vinte e seis por cento) dos beneficiários atendidos pela defensoria pública estadual se enquadram nesta categoria. Entretanto, no âmbito da defensoria pública estadual em Mossoró/RN predomina no patamar de 25% (vinte e cinco por cento) beneficiários com a profissão/ocupação na categoria dona(o) de casa/do lar.

Gráfico 7
Comparação da profissão dos beneficiários por cidade pesquisada

(q8. Profissão/ocupação do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



q8. Profissão/ocupação do(a) beneficiário(a):

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.1.7 Grau de escolaridade

Outro critério relevante a ser analisado, trata-se do grau de escolaridade dos beneficiários.

Tabela 19

Comparação do grau de escolaridade dos beneficiários por cidade pesquisada
(q9. Grau de escolaridade do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

Grau de escolaridade	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Não estudou	Contagem	2	1	3
	Percentual (%)	2,0%	1,0%	1,5%
Fundamental incompleto	Contagem	29	44	73
	Percentual (%)	29,0%	44,0%	36,5%
Fundamental completo	Contagem	10	7	17
	Percentual (%)	10,0%	7,0%	8,5%
Ensino médio incompleto	Contagem	15	8	23
	Percentual (%)	15,0%	8,0%	11,5%
Ensino médio completo	Contagem	28	20	48
	Percentual (%)	28,0%	20,0%	24,0%
Educação de jovens e adultos	Contagem	4	10	14
	Percentual (%)	4,0%	10,0%	7,0%
Superior incompleto	Contagem	12	10	22
	Percentual (%)	12,0%	10,0%	11,0%
Superior completo	Contagem	2	1	3
	Percentual (%)	2,0%	1,0%	1,5%

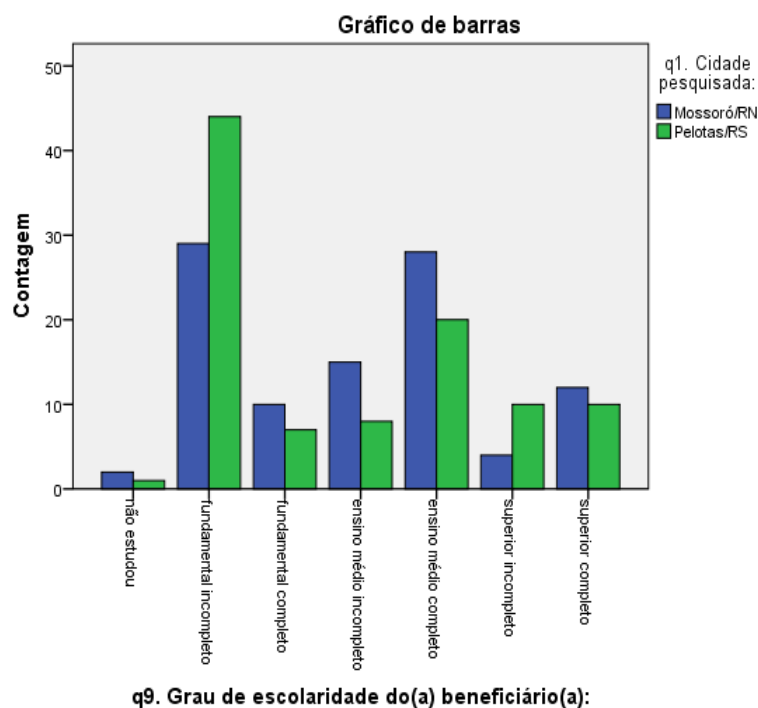
N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

A tabela mostra que 36,5% (trinta e seis vírgula cinco por cento) dos

beneficiários possuem o ensino fundamental incompleto. Panorama que se repete em âmbitos locais, compreendendo 29% (vinte e nove por cento) em Mossoró/RN e 44% (quarenta e quatro por cento) em Pelotas/RS de atendidos com baixo nível de escolaridade.

Gráfico 8
 Comparação do grau de escolaridade dos beneficiários por cidade pesquisada
 (q9. Grau de escolaridade do(a) beneficiário(a):*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.1.8 Renda

Por fim, o último critério que integra o perfil socioeconômico é a renda dos beneficiários:

Tabela 20
 Comparação da renda mensal dos beneficiários por cidade pesquisada

(q10. Renda mensal *per capita* do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

Renda mensal	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Até 1 salário mínimo (até R\$ 880,00)	Contagem	31	32	63
	Percentual (%)	31,0%	32,0%	31,5%
Entre 1 e 2 salários mínimos (R\$ 880,00 e R\$ 1.760,00)	Contagem	25	28	53
	Percentual (%)	25,0%	28,0%	26,5%
Maior que 2 até 3 salários mínimos (+ R\$ 1.760,00 até R\$ 2.640,00)	Contagem	4	2	6
	Percentual (%)	4,0%	2,0%	3,0%
Não exerce atividade remunerada	Contagem	40	37	77
	Percentual (%)	40,0%	37,0%	38,5%
NR	Contagem	0	1	1
	Percentual (%)	0,0%	1,0%	0,5%

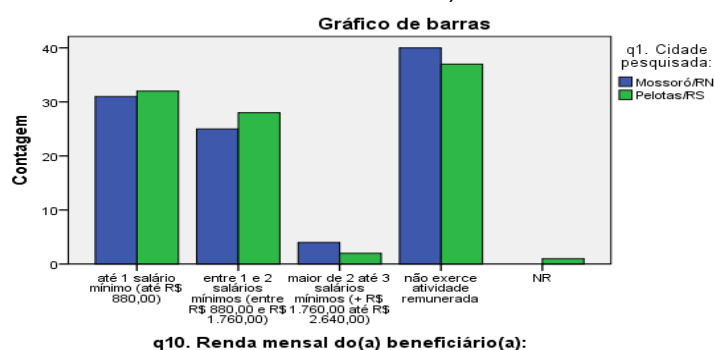
N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

A tabela expõe 38,5% (trinta e oito vírgula cinco por cento) dos beneficiários não exercem atividade remunerada, encontrando-se devidamente inseridos no critério legal para o usufruto da política pública de acesso à justiça fornecidas pelas instituições em estudo. De forma que se verifica tal cenário no âmbito local, com 40% (quarenta por cento) e 37% (trinta e sete por cento) sem percepção de renda nos núcleos da DPE em Mossoró/RN e Pelotas/RS, respectivamente.

Gráfico 9

Comparação da renda mensal dos beneficiários por cidade pesquisada (q10. Renda mensal *per capita* do(a) beneficiário(a): * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.2 Avaliação do conhecimento dos beneficiários

Tabela 21

Comparação do conhecimento: Definição da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q11. Você sabe o que é a DPE: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

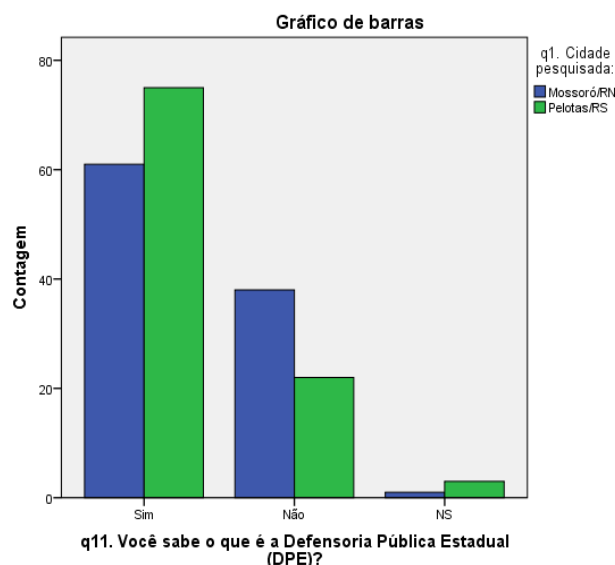
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Sim	Contagem	25	62	87
	Percentual (%)	25,0%	62,0%	43,5%
Não	Contagem	38	22	60
	Percentual (%)	38,0%	22,0%	30,0%
NS	Contagem	1	3	4
	Percentual (%)	1,0%	3,0%	2,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 10

Comparação do conhecimento: Definição da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q11. Você sabe o que é a DPE: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 22

Comparação do conhecimento: Finalidade da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q12. Você sabe para que serve/a finalidade da DPE: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

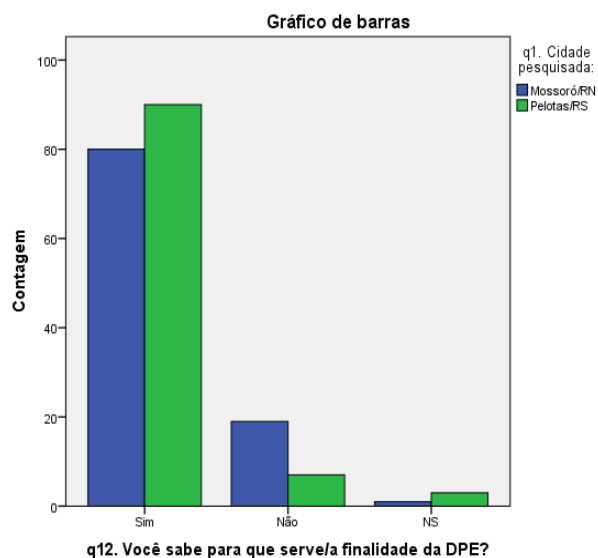
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Sim	Contagem	80	90	170
	Percentual (%)	80,0%	90,0%	85,0%
Não	Contagem	19	7	26
	Percentual (%)	19,0%	7,0%	13,0%
NS	Contagem	1	3	4
	Percentual (%)	1,0%	3,0%	2,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 11

Comparação do conhecimento: Finalidade da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q12. Você sabe para que serve/a finalidade da DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 23

Comparação do conhecimento: Utilização da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q13. Você já havia utilizado os serviços da DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

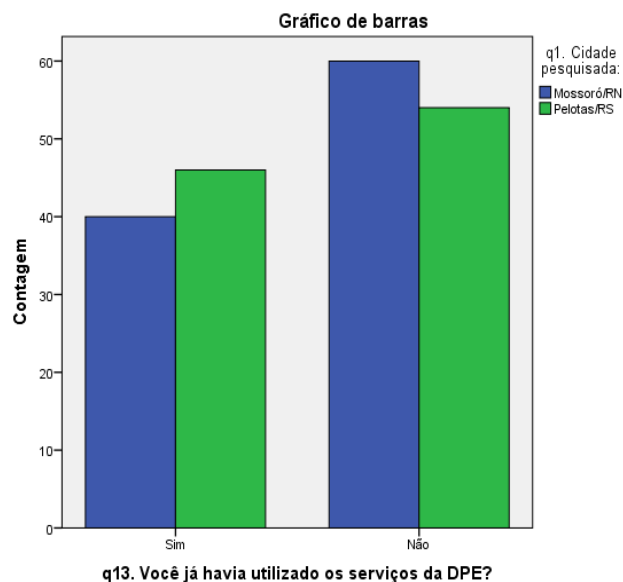
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Sim	Contagem	40	46	86
	Percentual (%)	40,0%	46,0%	43,0%
Não	Contagem	60	54	114
	Percentual (%)	60,0%	54,0%	57,0%
NS	Contagem	40	46	86
	Percentual (%)	40,0%	46,0%	43,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 12

Comparação do conhecimento: Utilização da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q13. Você já havia utilizado os serviços da DPE: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 24

Comparação do conhecimento: Existência da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q16. Como você ficou sabendo da existência da DPE: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

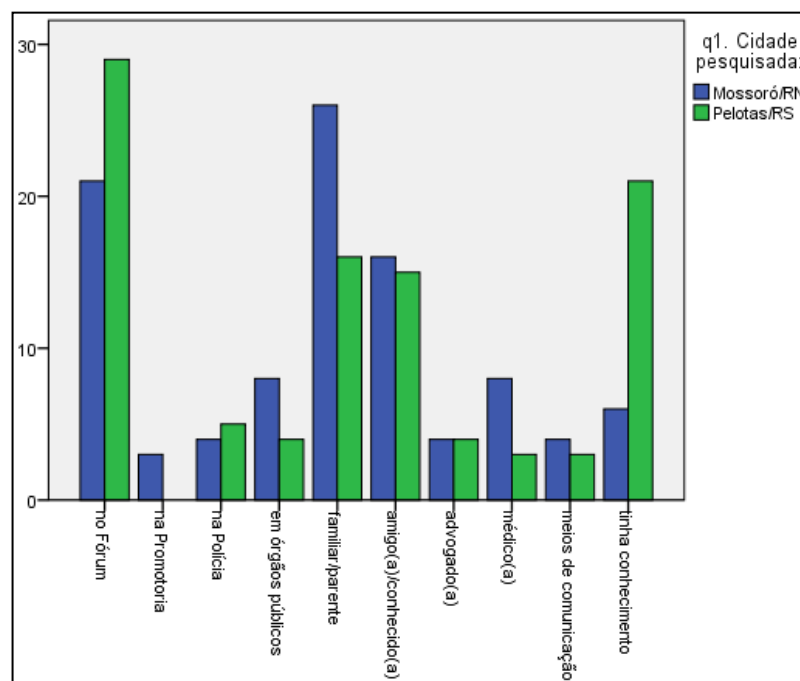
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
No Fórum	Contagem	21	29	50
	Percentual (%)	21,0%	29,0%	25,0%
Na Promotoria	Contagem	3	0	3
	Percentual (%)	3,0%	0,0%	1,5%
Na Polícia	Contagem	4	5	9
	Percentual (%)	4,0%	5,0%	4,5%
Em órgãos públicos	Contagem	8	4	12
	Percentual (%)	8,0%	4,0%	6,0%
Familiar/parente	Contagem	26	16	42
	Percentual (%)	26,0%	16,0%	21,0%
Amigo(a)/Conhecido(a)	Contagem	16	15	31
	Percentual (%)	16,0%	15,0%	15,5%
Advogado(a)	Contagem	4	4	8
	Percentual (%)	4,0%	4,0%	4,0%
Médico(a)	Contagem	8	3	11
	Percentual (%)	8,0%	3,0%	5,5%
Meios de comunicação	Contagem	4	3	7
	Percentual (%)	4,0%	3,0%	3,5%
Tinha conhecimento	Contagem	6	21	27
	Percentual (%)	6,0%	21,0%	13,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 13

Comparação do conhecimento: Existência da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q16. Como você ficou sabendo da existência da DPE:*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 25

Comparação da utilização dos serviços da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q17. Você utilizou os serviços da DPE para? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

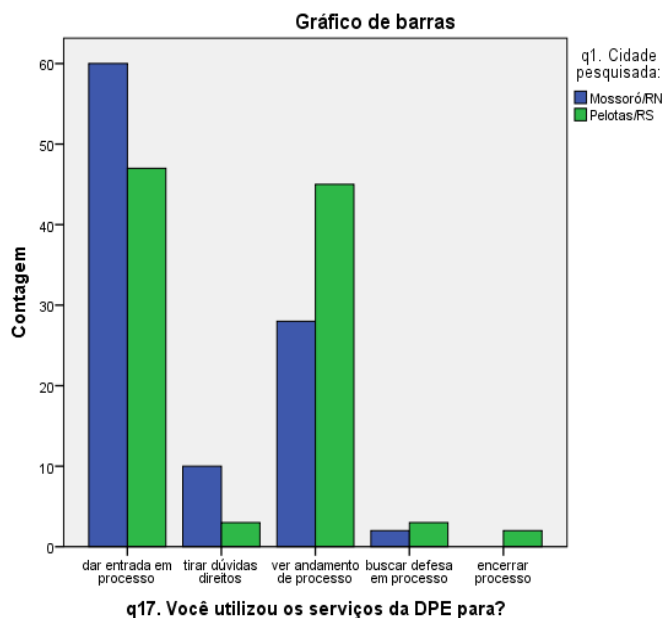
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Dar entrada em processo	Contagem	60	47	107
	Percentual (%)	60,0%	47,0%	53,5%
Tirar dúvidas direitos	Contagem	10	3	13
	Percentual (%)	10,0%	3,0%	6,5%
Ver andamento de processo	Contagem	28	45	73
	Percentual (%)	28,0%	45,0%	36,5%
Buscar defesa em processo	Contagem	2	3	5
	Percentual (%)	2,0%	3,0%	2,5%
Encerrar processo	Contagem	0	2	2
	Percentual (%)	0,0%	2,0%	1,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 14

Comparação da utilização dos serviços da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q17. Você utilizou os serviços da DPE para?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 26

Comparação do atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q18. Por quem foi atendido na DPE?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

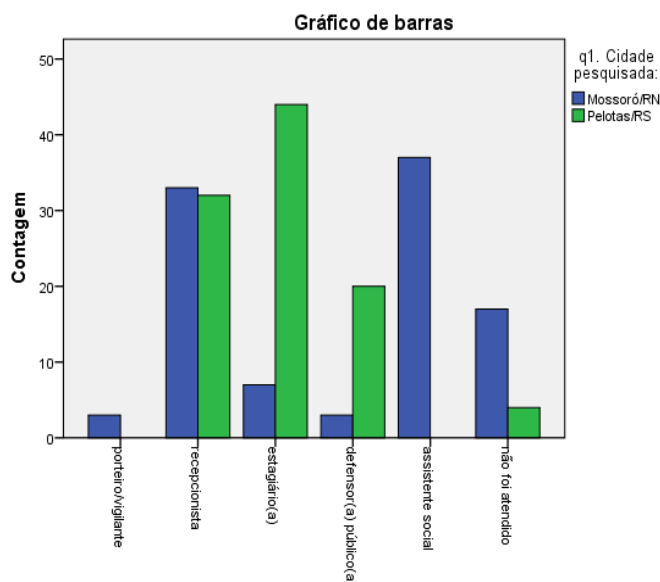
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Porteiro/vigilante	Contagem	3	0	3
	Percentual (%)	3,0%	0,0%	1,5%
Recepcionista	Contagem	33	32	65
	Percentual (%)	33,0%	32,0%	32,5%
Estagiário(a)	Contagem	7	44	51
	Percentual (%)	7,0%	44,0%	25,5%
Defensor(a) público(a)	Contagem	3	20	23
	Percentual (%)	3,0%	20,0%	11,5%
Assistente social	Contagem	37	0	37
	Percentual (%)	37,0%	0,0%	18,5%
Não foi atendido	Contagem	17	4	21
	Percentual (%)	17,0%	4,0%	10,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 15

Comparação do atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q18. Por quem foi atendido na DPE?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



q18. Por quem foi atendido na DPE?

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 27

Comparação do motivo do não atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q19. Se "não foi atendido" foi por qual motivo? * q1. Cidade pesquisada:

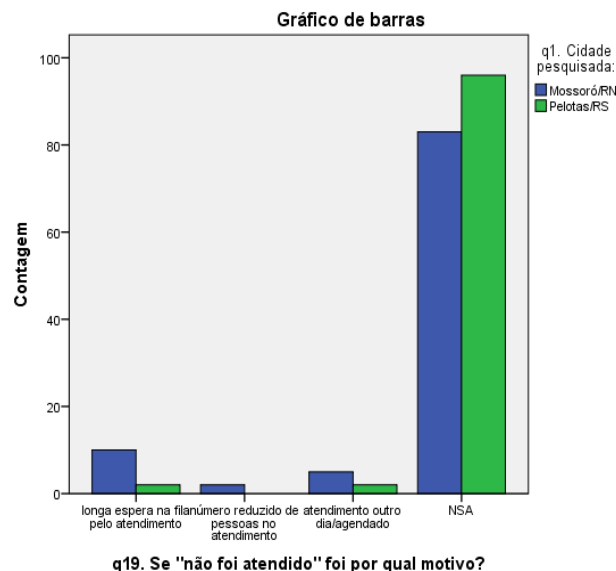
Tabulação cruzada)

Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Longa espera na fila pelo atendimento	Contagem	10	2	12
	Percentual (%)	10,0%	2,0%	6,0%
Número reduzido de pessoas no atendimento	Contagem	2	0	2
	Percentual (%)	2,0%	0,0%	1,0%
Atendimento outro dia/agendado	Contagem	5	2	7
	Percentual (%)	5,0%	2,0%	3,5%
NSA	Contagem	83	96	179
	Percentual (%)	83,0%	96,0%	89,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 16
 Comparação do motivo do não atendimento recebido na DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q19. Se "não foi atendido" foi por qual motivo? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.3 Perfil dos defensores públicos

Para a melhor compreensão das realidades vivenciadas nas unidades analisadas, decidiu-se entrevistar seus profissionais, por meio de entrevistas semiestruturadas. A escolha dos profissionais entrevistados aconteceu conforme a disponibilidade dos membros no Núcleo Regional de Atendimento da DPE em Mossoró/RN, de modo que apenas não fora entrevistas a defensora pública Fernanda Greyce Souza Fernandes que estava em gozo de férias. Já na Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS, após intermediação realizada pela coordenadora administrativa quanto à disponibilidade e mediante agendamento prévio, apenas 03 (três) dos 11 (onze) defensores públicos atuantes na instituição foram entrevistados, tendo sido observado o critério mínimo de variação de áreas de atuação e sexo.

No total, foram feitas seis entrevistas com os agentes executores da política pública de acesso à justiça, na proporção de três defensores por instituição. Ao final de cada entrevista era comum uma conversa mais descontraída com os profissionais sobre as suas funções, limitações profissionais e a temática da pesquisa de forma ampla. As entrevistas foram realizadas em seus gabinetes profissionais, nas respectivas sedes

institucionais. Durante as análises das respostas pontua-se alguns trechos das falas dos próprios entrevistados entre aspas. De modo geral, os profissionais entrevistados demonstraram empolgação e interesse com a pesquisa, sendo receptivos.

O roteiro semiestruturado contendo doze questões objetivava uma maior compreensão da visão dos defensores públicos sobre sua atuação profissional como um todo, ao exercício da sua função: motivação para o ingresso na carreira e condicionantes para a sua manutenção; as limitações e dificuldades no âmbito institucional; avaliação institucional e pessoal e quanto ao papel institucional e pessoal, enquanto implementadores da política pública de acesso à justiça.

Entrevistamos cinco mulheres e apenas um homem, seguindo indiretamente (mesmo que de forma não planejada, não intencional) a tendência nacional de feminização do quadro de defensores públicos estaduais (BRASIL, 2009, p. 195-196). As entrevistas ocorreram entre os dias 28 de julho a 02 de agosto de 2016 no NRAM/DPE RN e entre os dias 25 de outubro a 17 de novembro de 2016 na DPRP/DPE RS, nos locais de trabalho dos profissionais.

7.3.1 Carreira: motivação para o ingresso e condicionantes para a sua manutenção

O presente tópico trata-se da análise dos motivos que resultaram no interesse dos entrevistados pela carreira de agente da defensoria: defensor público e quais as condicionantes para a manutenção no seu exercício.

Nesta perspectiva, indagou na segunda questão: “O que despertou o seu interesse pelo cargo de defensor público?” Nas respostas dadas, ficou evidenciado, pela maioria (5/6), que o interesse foi despertado pela possibilidade de *“ajudar as pessoas necessitadas”* (entrevistado 1), tendo apenas um dos entrevistados (1/6) afirmar que fora motivada pela estabilidade do cargo, pois tinha interesse em concurso de qualquer carreira jurídica.

No tocante às condicionantes para a permanência no cargo de defensor público, foi feito o seguinte questionamento contido na décima primeira pergunta: “Tem intenção de se manter na carreira ou fazer concurso para outro cargo/área?” Apenas um defensor (1/6), apesar de afirmar gostar de seu

trabalho como defensor, levantou a possibilidade de submeter-se a novo concurso público para outro cargo/área, alegando ser relevante o aspecto financeiro, ante a defasagem verificada em relação aos cargos dos membros dos demais órgãos que compõem o sistema de justiça. De modo que, os demais (5/6) se demonstraram enfáticos quanto à sua manutenção na carreira, *“não tendo interesse na realização de concurso para outros cargos”* (entrevistado 6).

Logo, verifica-se refutada a hipótese secundária de que o cargo de defensor público funciona como período de experiência para inserção em outros cargos, gerando a descontinuidade no desempenho da função.

7.3.2 Limitações e dificuldades no âmbito institucional

A terceira pergunta feita nas entrevistas foi “Quais as dificuldades e limitações na atividade institucional da defensoria?” Tal indagação teve por objetivo conhecer a percepção dos defensores públicos quanto ao principal obstáculo no exercício da sua função em âmbito institucional.

Todos os entrevistados (6/6) apontaram a limitação estrutural funcional no que tange ao *“número reduzido de defensores para um grande volume de trabalho”* (entrevistado 2) ante a dificuldade orçamentária, dentre as dificuldades e limitações no seu mister institucional enquanto implementador da política pública em comento.

De modo que, resta parcialmente confirmada a hipótese secundária de que a limitação estrutural das defensorias implica o precário acesso à justiça e, conseqüentemente, em prejuízo no exercício da cidadania pelas populações vulneráveis. Visto que, apesar de apenas um defensor (1/6) estabelecer a relação entre precária estrutura funcional com insuficiência da atuação em quanto ao atendimento ao público, este não deixa claro o prejuízo no exercício da cidadania pelo beneficiário.

7.3.3 Avaliação: atividade institucional

Com o intuito de conhecer a percepção dos defensores quanto à avaliação da atividade desempenhada pela instituição no sistema de justiça, foi a pergunta quatro feita aos entrevistados seguintes termos: “Como avalia a atividade da defensoria pública estadual no sistema de justiça?”

Todos os entrevistados (6/6) avaliam como “*fundamental*” a atividade desempenhada pela instituição, sendo “*um meio de acesso à justiça*” (entrevistado 3) para os seus beneficiários.

Para o aprofundamento deste aspecto, indagou-se quanto “Como se dá a relação entre a defensoria pública estadual e os demais órgãos do sistema de justiça?” Apenas um dos defensores entrevistados (1/6) destacou a ocorrência de desequilíbrio no tratamento com relação a instituição e seus agentes pelos demais órgãos do sistema de justiça, tendo como base o critério remuneratório, bem como pelo descrédito do órgão julgador em relação à defesa apresentada pelo agente da defensoria, em detrimento do membro da acusação. Todavia, os demais defensores (5/6) afirmaram ser “*harmônica*” a relação com os demais órgãos havendo respeito e cooperação entre os integrantes das carreiras jurídicas.

No tocante à verificação da existência de atendimento fora da sede institucional, com o objetivo de conhecer como a instituição supera as barreiras territoriais para possibilitar atendimento ao seu público alvo, destaca-se a questão cinco: “As atividades desenvolvidas na defensoria pública estadual estão restritas a sede institucional?”

Neste ponto, os entrevistados (3/6) dividiram-se em suas respostas em dois grupos: 1. Os responderam que “*sim*”, tendo como justificativa principal o déficit de defensores, que impossibilita a atuação em âmbito extrajudicial (orientações e consultoria jurídica); 2) os que apontaram que “*não*”, devido à atuação extrajudicial e a realização de atividades itinerantes.

Já no tocante a averiguação da sua percepção quanto ao atendimento da população objeto da política pública, fora indagado: “Qual o percentual da demanda atendido?”

Todos os entrevistados (6/6) destacaram ser contemplado o máximo percentual possível de atendimentos, audiências, procedimentos e peças processuais da demanda objeto de atuação da DPE.

7.3.4 Avaliação: desempenho pessoal e tratamento da demanda

Com vistas à verificação da percepção do defensor quanto à avaliação afeto ao seu desempenho pessoal e a forma de tratamento da demanda do beneficiário, indagou na décima questão: “Qual o percentual de sucesso em

relação à demanda do beneficiário?” Dos entrevistados (3/6) pontuaram que o sucesso se dá mediante a constatação da ajuda na resolução do problema do beneficiário, independentemente do resultado da ação. Os demais defensores (3/6) afirmaram que a medição do sucesso depende do direito do beneficiário, sua qualidade.

7.3.5 Percepção em relação ao beneficiário

Com o intuito de conhecer a percepção do defensor em relação ao beneficiário no âmbito da sua atuação enquanto implementadores da política pública de acesso à justiça, fez-se a seguinte indagação: “Qual o papel do defensor público na promoção do acesso à justiça da população em vulnerabilidade socioeconômica?” Todos os entrevistados (6/6) apontaram ser “*fundamental*”, pois o “*defensor público é a voz daqueles que não têm voz*” (entrevistado 6), possibilitando o acesso de direitos aos beneficiários.

7.4 Atores: Percepção democrática e cidadã

O presente tópico objetiva expor as ideias (percepção democrática e de cidadania) dos atores envolvidos no processo de implementação da política pública de acesso à justiça pelas unidades estudadas.

7.4.1 Beneficiários

Tabela 28
Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q14. Você considera a Defensoria: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

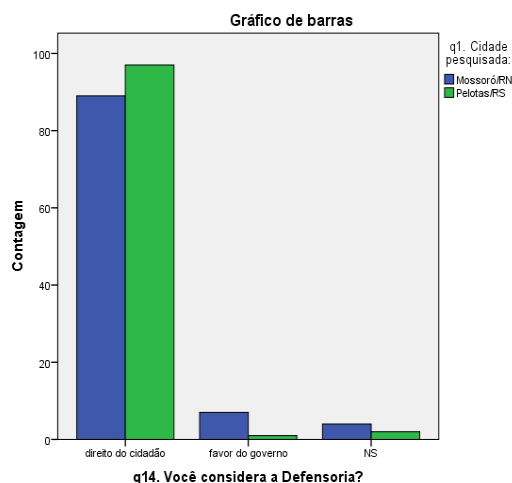
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Direito do cidadão	Contagem	89	97	186
	Percentual (%)	89,0%	97,0%	93,0%
Favor do governo	Contagem	7	1	8
	Percentual (%)	7,0%	1,0%	4,0%
NS	Contagem	4	2	6
	Percentual (%)	4,0%	2,0%	3,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 17
Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada

(q14. Você considera a Defensoria: * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 29
Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada
(q15. Porque você considera a Defensoria direito do cidadão/favor do governo)

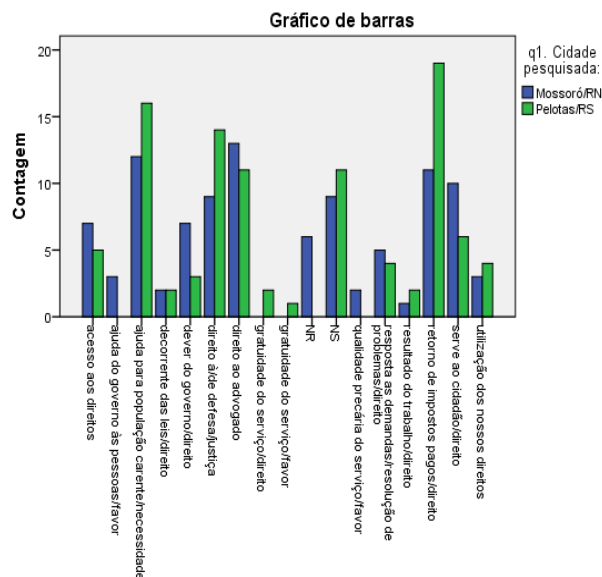
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Acesso aos direitos	Contagem	7	5	12
	Percentual (%)	7,0%	5,0%	6,0%
Ajuda para população carente/necessidade	Contagem	12	16	28
	Percentual (%)	12,0%	16,0%	14,0%
Decorrente das leis/direito	Contagem	2	2	4
	Percentual (%)	2,0%	2,0%	2,0%
Dever do governo/direito	Contagem	7	3	10
	Percentual (%)	7,0%	3,0%	5,0%
Direito à/de defesa/justiça	Contagem	9	14	23
	Percentual (%)	9,0%	14,0%	11,5%
Direito ao advogado	Contagem	13	11	24
	Percentual (%)	13,0%	11,0%	12,0%
Gratuidade do serviço/direito	Contagem	0	2	2
	Percentual (%)	0,0%	2,0%	1,0%
Resposta as demandas/resolução de problemas/direito	Contagem	5	4	9
	Percentual (%)	5,0%	4,0%	4,5%
Resultado do trabalho/direito	Contagem	1	2	3
	Percentual (%)	1,0%	2,0%	1,5%
Retorno de impostos pagos/direito	Contagem	11	19	30
	Percentual (%)	11,0%	19,0%	15,0%
Serve ao cidadão/direito	Contagem	10	6	16
	Percentual (%)	10,0%	6,0%	8,0%
Utilização dos nossos direitos	Contagem	3	4	7
	Percentual (%)	3,0%	4,0%	3,5%
Ajuda do governo às pessoas/favor	Contagem	3	0	3
	Percentual (%)	3,0%	0,0%	1,5%
Gratuidade do serviço/favor	Contagem	0	1	1
	Percentual (%)	0,0%	1,0%	0,5%
Qualidade precária do serviço/favor	Contagem	2	0	2
	Percentual (%)	2,0%	0,0%	1,0%
NR	Contagem	6	0	6
	Percentual (%)	6,0%	0,0%	3,0%
NS	Contagem	9	11	20
	Percentual (%)	9,0%	11,0%	10,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 18

Comparação da percepção da DPE pelos beneficiários por cidade pesquisada (q15. Porque você considera a Defensoria direito do cidadão/favor do governo: * q1. Cidade pesquisada: Tabela cruzada)



q15. Por quê?

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Beneficiários mossoroenses e pelotenses consideram a defensoria um direito do cidadão por trata-se de retorno dos impostos pagos, no percentual de 11% (onze por cento) e 19% (dezenove por cento), respectivamente. “Vivir em democracia reporta incontables beneficios al conjunto de la población pero, en las sociedades contemporáneas, cuesta mucho dinero; resulta coherente que los ciudadanos aporten a través de sus impuestos u otras contribuciones a su financiamiento” (VILAS, 2013, p. 87).

Tabela 30

Comparação quanto à repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q20. O serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida? * q1. Cidade pesquisada: Tabela cruzada)

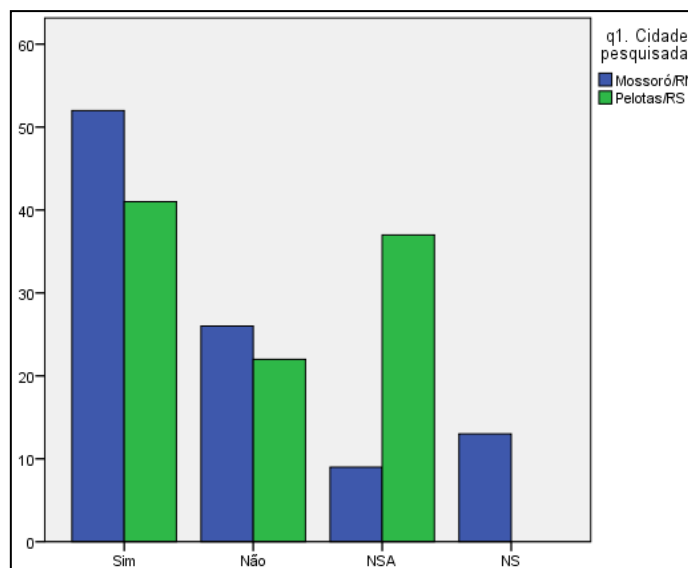
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Sim	Contagem	52	41	93
	Percentual (%)	52,0%	41,0%	46,5%
Não	Contagem	26	22	48
	Percentual (%)	26,0%	22,0%	24,0%
NSA	Contagem	9	37	46
	Percentual (%)	9,0%	37,0%	23,0%
NS	Contagem	13	0	13
	Percentual (%)	13,0%	0,0%	6,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 19

Comparação quanto à repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q20. O serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 31

Comparação quanto o motivo da repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q21. Por que o serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida)

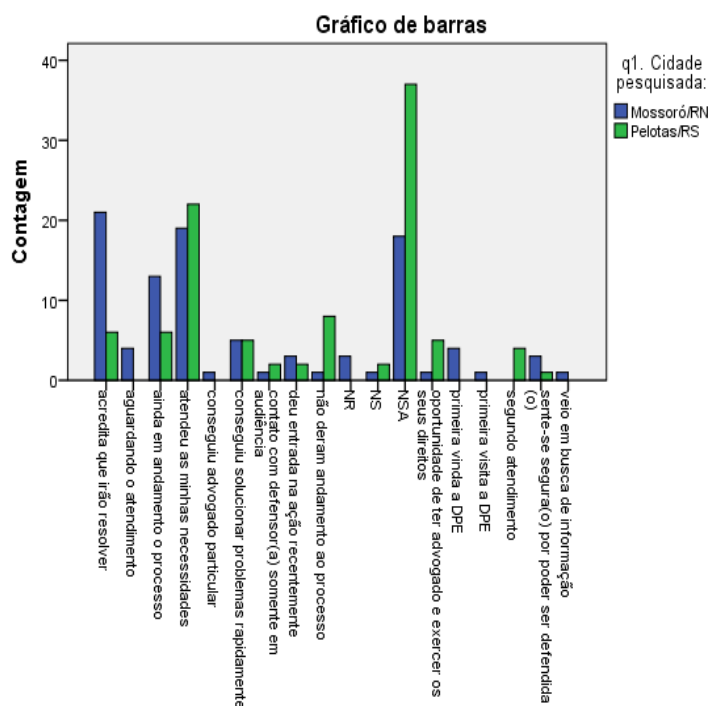
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
acredita que irão resolver	Contagem	21	6	27
	Percentual (%)	21,0%	6,0%	13,5%
aguardando o atendimento	Contagem	4	0	4
	Percentual (%)	4,0%	0,0%	2,0%
ainda em andamento o processo	Contagem	13	6	19
	Percentual (%)	13,0%	6,0%	9,5%
atendeu as minhas necessidades	Contagem	19	22	41
	Percentual (%)	19,0%	22,0%	20,5%
conseguiu advogado particular	Contagem	1	0	1
	Percentual (%)	1,0%	0,0%	0,5%
conseguiu solucionar problemas rapidamente	Contagem	5	5	10
	Percentual (%)	5,0%	5,0%	5,0%
contato com defensor(a) somente em audiência	Contagem	1	2	3
	Percentual (%)	1,0%	2,0%	1,5%
deu entrada na ação recentemente	Contagem	3	2	5
	Percentual (%)	3,0%	2,0%	2,5%
não deram andamento ao processo	Contagem	1	8	9
	Percentual (%)	1,0%	8,0%	4,5%
oportunidade de ter advogado e exercer os seus direitos	Contagem	1	5	6
	Percentual (%)	1,0%	5,0%	3,0%
primeira visita a DPE	Contagem	5	0	5
	Percentual (%)	5,0	0	2,5
segundo atendimento	Contagem	0	4	4
	Percentual (%)	0,0%	4,0%	2,0%
sente-se segura(o) por poder ser defendida(o)	Contagem	3	1	4
	Percentual (%)	3,0%	1,0%	2,0%
veio em busca de informação	Contagem	1	0	1
	Percentual (%)	1,0%	0,0%	0,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 20

Comparação quanto o motivo da repercussão do serviço fornecido pela DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q21. Por que o serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 32

Comparação quanto ao exercício da cidadania por meio da DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q22. Você acredita que consegue exercer os seus direitos enquanto cidadão por meio da DPE? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

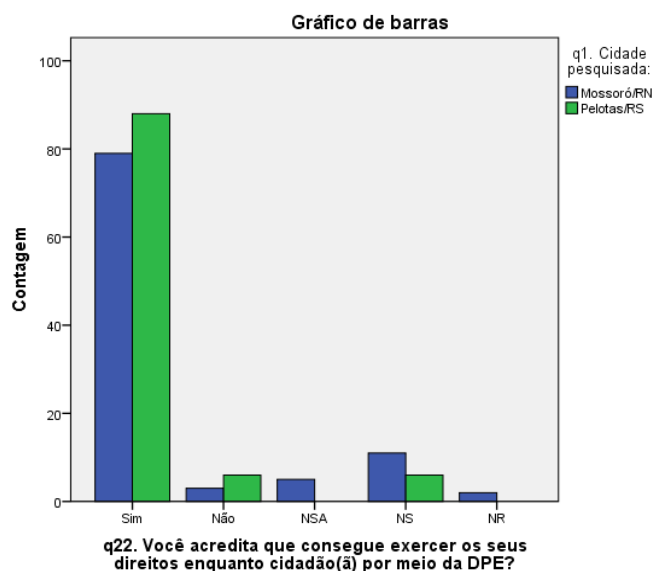
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Sim	Contagem	79	88	167
	Percentual (%)	79,0%	88,0%	83,5%
Não	Contagem	3	6	9
	Percentual (%)	3,0%	6,0%	4,5%
NSA	Contagem	5	0	5
	Percentual (%)	5,0%	0,0%	2,5%
NS	Contagem	11	6	17
	Percentual (%)	11,0%	6,0%	8,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 21

Comparação quanto ao exercício da cidadania por meio da DPE na vida dos beneficiários por cidade pesquisada (q22. Você acredita que consegue exercer os seus direitos enquanto cidadão por meio da DPE?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 33

Comparação quanto a contribuição da DPE na resolução do problema dos beneficiários por cidade pesquisada (q25. A DPE facilitou a resolução do seu problema? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

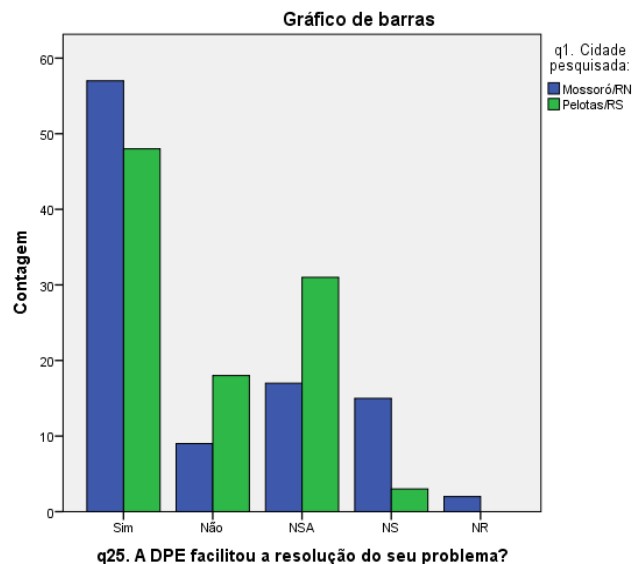
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Sim	Contagem	57	48	105
	Percentual (%)	57,0%	48,0%	52,5%
Não	Contagem	9	18	27
	Percentual (%)	9,0%	18,0%	13,5%
NSA	Contagem	17	31	48
	Percentual (%)	17,0%	31,0%	24,0%
NS	Contagem	15	3	18
	Percentual (%)	15,0%	3,0%	9,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 22

Comparação quanto à contribuição da DPE na resolução do problema dos beneficiários por cidade pesquisada (q25. A DPE facilitou a resolução do seu problema?* q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 34

Comparação da satisfação em relação à democracia pelos beneficiários por cidade pesquisada (q28. Em relação a democracia, você está? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

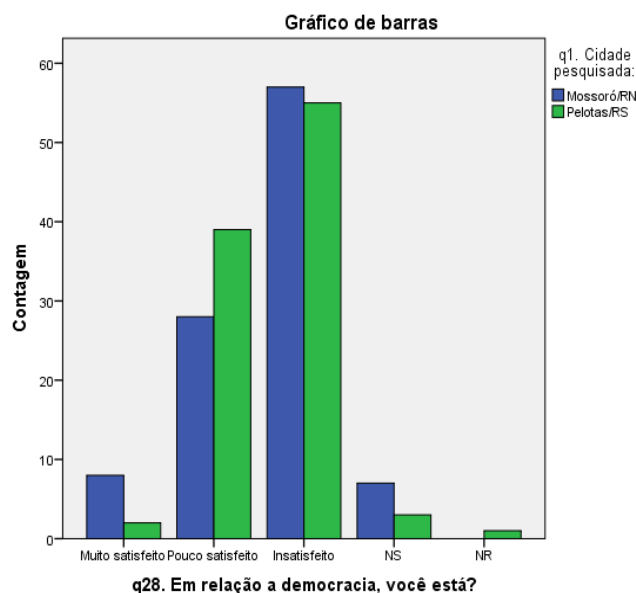
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Muito satisfeito	Contagem	8	2	10
	Percentual (%)	8,0%	2,0%	5,0%
Pouco satisfeito	Contagem	28	39	67
	Percentual (%)	28,0%	39,0%	33,5%
Insatisfeito	Contagem	57	55	112
	Percentual (%)	57,0%	55,0%	56,0%
NS	Contagem	7	3	10
	Percentual (%)	7,0%	3,0%	5,0%
NR	Contagem	0	1	1
	Percentual (%)	0,0%	1,0%	0,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 23

Comparação da satisfação em relação à democracia pelos beneficiários por cidade pesquisada (q28. Em relação a democracia, você está? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 35

Comparação em relação à democracia como melhor sistema de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q30. "A Democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo"? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

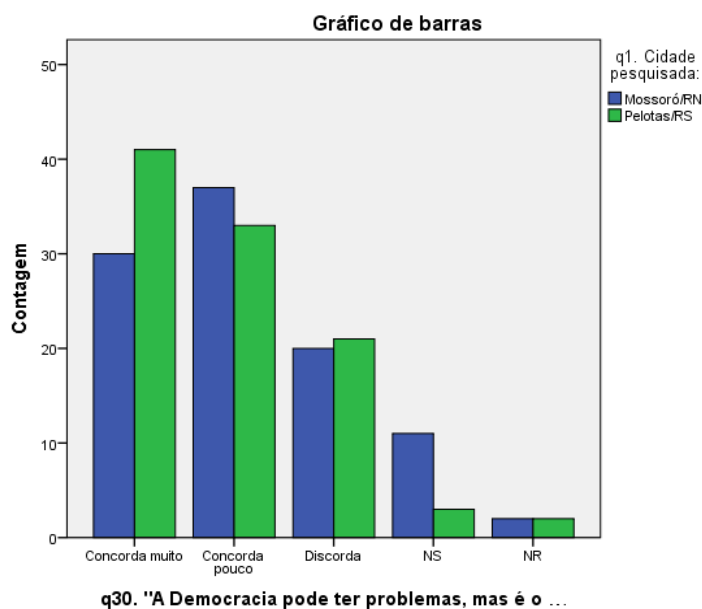
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Concorda muito	Contagem	30	41	71
	Percentual (%)	30,0%	41,0%	35,5%
Concorda pouco	Contagem	37	33	70
	Percentual (%)	37,0%	33,0%	35,0%
Discorda	Contagem	20	21	41
	Percentual (%)	20,0%	21,0%	20,5%
NS	Contagem	11	3	14
	Percentual (%)	11,0%	3,0%	7,0%
NR	Contagem	2	2	4
	Percentual (%)	2,0%	2,0%	2,0%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 24

Comparação em relação à democracia como melhor sistema de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q30. "A Democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo"? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 36

Comparação em relação à democracia como opção preferível a qualquer outra forma de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q31. "A Democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

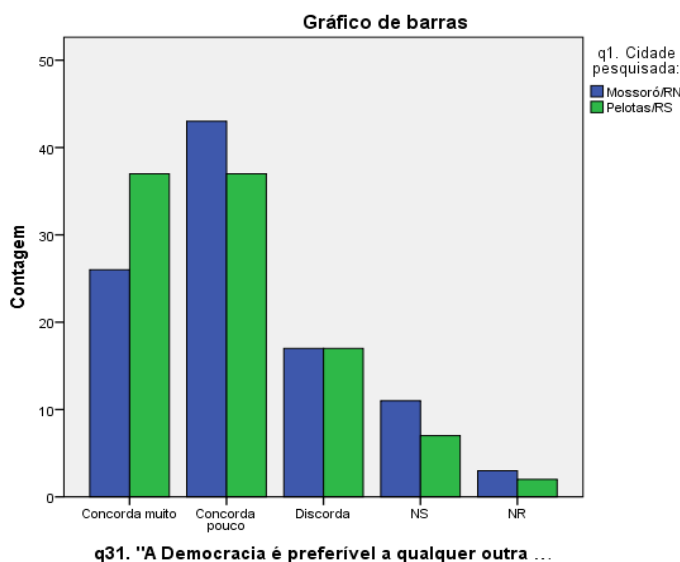
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Concorda muito	Contagem	26	37	63
	Percentual (%)	26,0%	37,0%	31,5%
Concorda pouco	Contagem	43	37	80
	Percentual (%)	43,0%	37,0%	40,0%
Discorda	Contagem	17	17	34
	Percentual (%)	17,0%	17,0%	17,0%
NS	Contagem	11	7	18
	Percentual (%)	11,0%	7,0%	9,0%
NR	Contagem	3	2	5
	Percentual (%)	3,0%	2,0%	2,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 25

Comparação em relação à democracia como opção preferível a qualquer outra forma de governo pelos beneficiários por cidade pesquisada (q31. "A Democracia é preferível a qualquer outra forma de governo"?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Tabela 37

Comparação em relação a democracia indiferença quanto ao regime pelos beneficiários por cidade pesquisada (q32. "Pra mim tanto faz um regime democrático ou autoritário"? * q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)

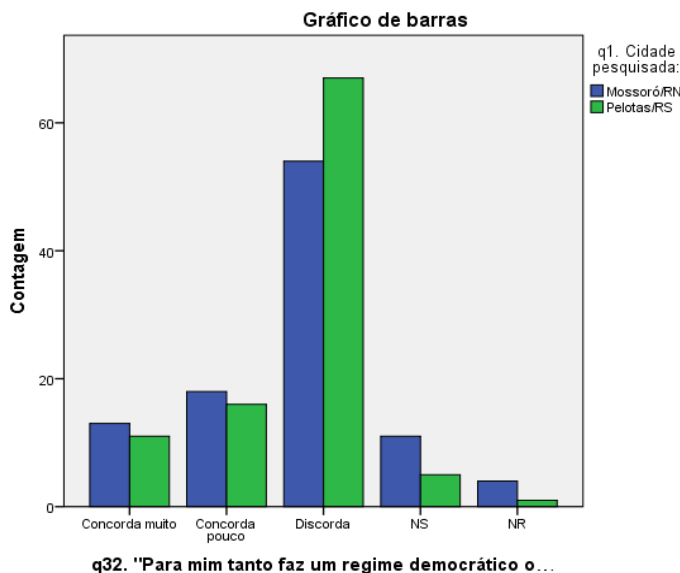
Resposta	Parâmetros	Cidade pesquisada:		Total
		Mossoró/RN	Pelotas/RS	
Concorda muito	Contagem	13	11	24
	Percentual (%)	13,0%	11,0%	12,0%
Concorda pouco	Contagem	18	16	34
	Percentual (%)	18,0%	16,0%	17,0%
Discorda	Contagem	54	67	121
	Percentual (%)	54,0%	67,0%	60,5%
NS	Contagem	11	5	16
	Percentual (%)	11,0%	5,0%	8,0%
NR	Contagem	4	1	5
	Percentual (%)	4,0%	1,0%	2,5%

N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

Gráfico 26

Comparação em relação à democracia indiferença quanto ao regime pelos beneficiários por cidade pesquisada (q32. "Pra mim tanto faz um regime democrático ou autoritário"?*q1. Cidade pesquisada: Tabulação cruzada)



N. 100 para cada cidade.

Fonte: Questionário – Pesquisa acesso à justiça: beneficiários. 2016.

7.4.2 Defensores públicos

Com o objetivo de averiguar a perspectiva dos defensores no tocante à existência de vinculação entre a atividade institucional da defensoria pública estadual e o aprimoramento democrático, ou seja, a percepção democrática dos entrevistados, foi formulada a seguinte pergunta: “Qual o papel da defensoria para o desenvolvimento da democracia?”

Todos os entrevistados (6/6) apontaram a importância da atividade institucional, estabelecendo a relação entre o mister institucional com vivência democrática, pois ao garantir o acesso à justiça das pessoas, as coloca em “*igualdade de condições*” (entrevistado 4), tornando-os cidadãos completos. De modo que, “*a democracia efetiva só vai existir quando as pessoas se sentirem alçadas ao mesmo direito de exercício de cidadania*” (entrevistado 6).

Já com o intuito de obter a percepção de cidadania dos defensores enquanto integrantes do processo de implementação da política pública de acesso à justiça pelas unidades estudadas, indagou-se: “Qual o papel da defensoria no aprimoramento da cidadania dos beneficiários?”

Os entrevistados em sua totalidade (6/6) estabeleceram a relação da

atividade institucional desempenhada com o exercício da cidadania do público atendido, apontando como papel institucional o de *“buscar que o cidadão exerça os seus direitos de fato, tenha de fato o acesso ao direito que lhe foi negado”* (entrevistado 4). Destaca-se que dois entrevistados (2/6) apontam o *“Estado”* como principal violador dos direitos, prejudicando o exercício da cidadania da população.

Por fim, visando mensurar a compreensão dos defensores no tocante à conformação da política pública em apreço, dada a sua condição de implementador, perguntou-se: “Qual seu papel enquanto garantidor de acesso à justiça?”

Todos os entrevistados (6/6) consideram-se garantidores, elementos chave para a garantia de direitos e do acesso à justiça das pessoas em igualdade no âmbito jurídico, podendo *“ser a voz e garantir a ver dessas pessoas que não tem voz e não tem vez na sociedade”* (entrevistado 2). Pontua-se que metade dos defensores (3/6), aprofundaram a resposta expressando descontentamento quanto falta de reconhecimento e valorização pelo gestor público quanto o papel da defensoria pública estadual e sua importância para a sociedade, resultando em uma atuação aquém da pretendida.

8 Considerações finais

Comparar e analisar as principais condicionantes que influenciam a implementação da política pública de acesso à justiça executada pelas unidades da defensoria pública em Mossoró/RN e Pelotas/RS com base em critérios relativos, não só, a análise de políticas públicas no patamar institucional, mas também por meio dos atores envolvidos em seu funcionamento e destinação, defensores públicos e beneficiários, é de extrema relevância para que se possa melhorar a eficiência e a eficácia dos mecanismos e procedimentos utilizados pela instituição para fomentar o acesso à justiça no contexto local e averiguar a repercussão desta política na percepção democrática e cidadã dos envolvidos.

Neste sentido, a elaboração do presente estudo teve por principal objetivo analisar e comparar a contribuição da defensoria pública estadual na promoção do acesso à justiça, percepção cidadã e aperfeiçoamento da democracia do público-alvo nas duas cidades, relacionando à percepção destes com a função institucional atribuída aos defensores públicos estaduais, enquanto órgãos executores da política.

Preliminarmente, ressalta-se que tanto a cultura política quanto as instituições são importantes na relação dos cidadãos com a democracia. Logo, propor-se a mescla de destas abordagens analíticas da ciência política, para testar a influência de dois tipos de variáveis explicativas da adesão à democracia: de um lado, as relativas à abordagem da cultura política e, de outro, as de avaliação do desempenho de instituições democráticas (MOISÉS, 2008, p. 11).

Como parâmetro teórico de partida a pesquisa encontra-se fundamentada no conceito de democracia substantiva, definida como: “democracia de conteúdo, [...] vinculada aos direitos fundamentais e centrada na realização do indivíduo em todas as suas potências. Uma democracia de limite, de controle, de uso, e de ação do poder político” (DALLA-ROSA, 2007,

p. 217). Tal escolha deveu-se a este contemplar aspectos objetivos e subjetivos, funcionando como instrumento de mediação dos interesses sociais e de composição das decisões governamentais, e pelo entendimento de que a democracia substancial não exclui a democracia procedimental, podendo ser encarada como espécie ou meio de alcance daquela.

Deste modo, a política pública de acesso à justiça apresenta-se como um dos conteúdos que potencialmente substanciam a democracia brasileira. Cabendo, portanto, constitucionalmente a defensoria pública estadual o desempenho desta política, minimizando a desigualdade no âmbito jurídico e judicial da população hipossuficiente.

Contudo, esta relação entre a determinação legal constitucional e como se efetiva na vivência institucional a referida política, encontra-se permeada de condicionalidades e elementos que repercutem significativamente na sua implementação pela instituição em estudo. Logo, a existência da defensoria pública estadual na cidade analisada não basta enquanto único critério de sucesso e desempenho institucional, necessitando, para tanto, da análise do contexto local, superando a dimensão tão somente institucionalista e adentrando ao nível da subjetividade dos atores, ao seja, da cultura política.

De antemão, baseando-se no ano de institucionalização da política pública de acesso à justiça pelas unidades em estudo, depreende-se que o Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró/RN fundado em 2004, encontra-se em condições mínimas de funcionamento no tocante a sua estrutura física, organizacional, financeira e de recursos humanos, sendo uma das principais reivindicações dos defensores a valorização da atividade da DPE/RN pelos integrantes do poder executivo estadual.

Outrossim, é possível constar que a autonomia e o funcionamento da DPE/RN estão em processo de consolidação, ante a recorrente interferência do chefe do Poder Executivo na conformação administrativa, orçamentária e financeira da instituição ao longo da sua implantação, tendo esta que se valer dos mecanismos legais e processuais com vistas a proporcionar avanços e condições básicas de funcionamento, o que resultou em paralisações pela categoria dos defensores públicos estaduais nos anos 2013 e 2014.

Partindo para a análise dos resultados pelas hipóteses secundárias. As hipóteses secundárias “a)” e “b)” possuem relação direta, por tratar-se de uma

política pública destinada ao significativo quantitativo populacional mais vulnerável social, economicamente e psicologicamente, correspondente a 85,59% (oitenta e cinco vírgula cinquenta e nove por cento) e 74,16% (setenta e quatro vírgula dezesseis por cento) da população com rendimento domiciliar per capita (IBGE, Censo Demográfico 2010) nas cidades de Mossoró/RN e Pelotas/RS, respectivamente.

Outrossim, levando por base o lapso temporal entre a formalização no âmbito normativo e sua materialização institucional, bem como a diferenciação orçamentária e remuneratória, principalmente na unidade mossoroense da DPE/RN, resta confirmado o gradativo processo de consolidação da política pública em análise e, conseqüentemente, o anseio dos integrantes da instituição por efetiva equiparação estrutural e orçamentário em relação as demais instituições que compõem o sistema de justiça, por falta-lhes visibilidade na arena política e jurídica, embora no campo normativo isto já esteja formalmente estabelecido, inclusive em sede constitucional (ALVES, 2006, p. 61).

Indagados quanto às dificuldades e limitações na atividade institucional, todos os defensores entrevistados apontaram a limitação estrutural funcional no que tange ao *“número reduzido de defensores para um grande volume de trabalho”* (entrevistado 2) ante a dificuldade orçamentária, dentre as dificuldades e limitações no seu mister institucional enquanto implementador da política pública em comento. Apesar de apenas um defensor (1/6) estabelecer a relação entre precária estrutura funcional com insuficiência da atuação em quanto ao atendimento ao público, este não deixa claro o prejuízo no exercício da cidadania pelo beneficiário.

Todavia, no cenário local verifica-se que as unidades analisadas apresentam resultados diversos quanto a taxa advinda da relação defensor público por pessoas com renda até três salários mínimos. O Ministério da Justiça convencionou ser recomendado o quantitativo mínimo proporcional de 10.000 (dez mil pessoas) por defensor público, funcionando como indicativo importante da defasagem no provimento dos cargos.

Ao analisarmos o panorama de estrutura funcional local, constata-se que o Núcleo Regional de Atendimento de Mossoró/RN apresenta taxa muito superior ao recomendado, com 15.196 (quinze mil cento e nove e seis)

peças por defensor público, contudo, abaixo da taxa média nacional de 16.043 (dezesseis mil e quarenta e três) peças com até três salários mínimos por defensor, diferentemente da Defensoria Pública Regional de Pelotas/RS que conta com a proporção muito inferior ao recomendado, com 7.389 (sete mil e trezentas e oitenta e nove) peças. De modo que, resta parcialmente confirmada a hipótese secundária “c)” de que a limitação estrutural das defensorias implica no precário acesso à justiça e, conseqüentemente, em prejuízo no exercício da cidadania pelas populações vulneráveis.

Diferentemente da alegação contida na hipótese secundária “d)”, baseada nos instrumentais Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil (2004, 2006, 2009 e 2015) e Mapa da Defensoria Pública (IPEA, 2013), o cargo de defensor público não funciona como cargo transitório, trampolim para demais cargos da carreira jurídica, não sendo este elemento de descontinuidade no desempenho da função, pois apenas um defensor entrevistado afirmou ter interesse em submeter-se a novo concurso no nível federal devido ao baixo valor remuneratório.

Outrossim, quanto a hipótese secundária “e)” verifica-se que a maioria dos beneficiários atendidos nas unidades analisadas acreditam na capacidade de defesa de seus direitos pela instituição, visto que 75% (setenta e cinco por cento) dos beneficiários afirmaram ser a DPE um direito do cidadão com base no exercício do direito de defesa, da ajuda nas necessidades da população e no direito ao advogado, bem como 68% (sessenta e oito por cento) dos entrevistados destacaram que o serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida, no tocante ao atendimento de suas necessidades e por terem expectativas quanto a resolução dos seus problemas.

Contudo, no tocante à relação entre orçamento disponível, desenvolvimento da política pelos membros e satisfação com o atendimento, percebe-se que, diferentemente do esperado, não há necessariamente uma relação automática e direta entre maior disponibilidade de recursos que, conseqüentemente, geram melhor estrutura física, maior número de defensores públicos, utilização de maior número de equipamentos de informática (elementos objetivos) com a satisfação do beneficiário no tocante ao serviço disponibilizado, posto que a população-alvo considera fortemente a maneira de como é tratada a sua demanda pelo profissional responsável pelo seu

atendimento: defensor público, estagiário e assistente social, como critério determinante de sua satisfação.

Deste modo, resta parcialmente confirmada a hipótese principal de que apesar de normativamente essencial para constituição da cidadania, a contribuição da Defensoria Pública Estadual para o acesso à justiça em Mossoró/RN e Pelotas/RS é limitada em vários âmbitos, destacando-se os seguintes:

A cidade de Pelotas/RS tem uma população com rendimento de até três salários mínimos de 81.279 habitantes, correspondente a 74,16 % (setenta e quatro vírgula dezesseis por cento) da população com base no rendimento domiciliar per capita 2010 (IBGE, Censo Demográfico 2010) e os 7.200 (sete mil e duzentos) atendimentos realizados anualmente pela unidade da DPE pelotense representam um percentual ínfimo de 8,8% (oito vírgula oito por cento) deste universo. Do mesmo modo, na cidade de Mossoró/RN, os 3.840 (três mil e oitocentos e quarenta) atendimentos por ano, correspondente a apenas 6,3% (seis vírgula três por cento) do total de 60.787 habitantes com renda domiciliar per capita de até dois salários mínimos (IBGE, Censo Demográfico 2010). Resultando em restrito número de atendimentos em relação ao quantitativo populacional em condições de vulnerabilidade social e econômica.

Quanto à precária estrutura operacional, institucional e de recursos humanos, constatou-se por meio da pesquisa de campo nas unidades analisadas que o Núcleo de Atendimento Regional de Mossoró/RN encontra-se neste contexto, com condições mínimas de funcionamento e atendimento à população, situação bastante diferenciada da Defensoria Regional de Pelotas/RS que conta possui corpo de servidores próprios, por exemplo.

No tocante à qualidade do atendimento aos necessitados, quanto da realização da pesquisa de campo, pode-se perceber a frustração dos beneficiários pelotenses no tratamento de sua demanda, por serem em sua maioria atendidos pelos estagiários, diferentemente dos beneficiários mossoroenses que estavam cientes da impossibilidade de serem atendidos pelas defensoras públicas atuantes na unidade da DPE, mas demonstravam gratidão pelo esforço, principalmente, das assistentes sociais e dos estagiários na condução do seu caso.

Portanto, podemos concluir que a defensoria pública faz diferença para o cidadão. Apesar das limitações estruturais e operacionais básicas, a defensoria pública estadual contribui para o acesso à justiça em Mossoró/RN e Pelotas/RS.

Deste modo, constatou-se na pesquisa de campo o norte dado pela literatura no tocante às deficiências e variações existentes na implementação da política pública de acesso à justiça pela defensoria pública estadual nas cidades analisadas.

Nesta perspectiva, Santos (2011, p. 34) destaca que os pontos problemáticos do funcionamento das defensorias públicas, diagnosticados por estudos recentes que culminam na prestação de uma assistência jurídica e judicial bastante limitada e precária, destacando as disparidades em cada estado nas características estruturais, organizacionais e funcionais das defensorias públicas estaduais (estrutura física, quadro de pessoal, conteúdos funcionais, aporte orçamentário, remuneração do pessoal, formas e números de atendimentos, entre outras) são muito variáveis de estado para estado, aliado ao desnível na participação no orçamento das defensorias públicas analisadas em face do poder judiciário e do ministério público, bem como ao reduzido número de profissionais nos quadros das defensorias públicas estaduais também em relação às necessidades de uma sociedade como a brasileira, logo, resulta na baixa cobertura do serviço.

Neste sentido, surgem algumas indagações e inquietações que infelizmente não puderam ser abordadas e tratadas diretamente na presente pesquisa. Dentre estas destaca-se o estudo e análise aprofundada dos atores auxiliares da política pública de acesso à justiça: estagiários e assistentes sociais, visto que se percebe potencial relação do modo de condução da demanda, ou seja, do tratamento da política pública, com a visão do beneficiário em relação à instituição, bem como se a existência de quadro de servidores efetivos repercute no sucesso final pretendido pelo beneficiário, havendo ou não a qualificação do serviço prestado, na percepção do atendido.

Ademais, apesar de verificada nas duas unidades analisadas a tendência nacional de feminização do quadro de defensores públicos estaduais (BRASIL, 2009, p. 195-196), contando Mossoró/RN com a atuação de 100% (cem por cento) de profissionais do sexo feminino, 04 (quatro) defensoras ao

total e Pelotas/RS com 82% (oitenta e dois por cento), ou seja, 09 (nove) defensoras dentre 11 (onze) profissionais atuantes na unidade da defensoria, verifica-se que 63% (sessenta e três por cento) dos beneficiários pesquisados, em geral, são do sexo feminino, confirmando-se o percentual majoritário nas unidades pesquisadas, 56% (cinquenta e seis por cento) e 70% (setenta por cento em Mossoró/RN e em Pelotas/RS, respectivamente. Logo, qual seria a principal motivação para este fenômeno, ter mais disponibilidade de tempo ou até mais conhecimento dos seus direitos? Ou não estaria relacionado a criminalidade, cujos maiores envolvidos são os homens?

São perguntas como estas que servem como norte e indicativo para pesquisas futuras nesta temática. Isso porque, os instrumentais Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil (2004, 2006, 2009 e 2015) e Mapa da Defensoria Pública (IPEA, 2013) não apresentam qualquer menção a estes atores, desconhecendo a repercussão da atividade funcional dos profissionais mencionados na qualidade do acesso à justiça das DPEs, bem como a análise qualitativa do perfil dos beneficiários e suas peculiaridades.

Referências

ALDE, Alessandra. Marcus Faria Figueiredo (1942-2014). **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS [online]**, Brasília, n. 15, p. 7-15, Dec. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220141501>. Acesso em 01 jun. 2016.

ALMOND, Gabriel and VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes in democracy in five nations**. Boston Toronto: Little, Brown and Co, 1963.

ARRUDA, Igor Araújo de. **Defensoria Pública na concretização de políticas públicas: um controle da aparente discricionariedade administrativa governamental**. ANADEP: Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=14511>. Acesso em 15 ago. 2015.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx**. Vol. II. São Paulo: Ática, 2001. cap. 6. p. 189-223.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de Survey**. Tradução: Guilherme Cezarino. Coleção Aprender. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BAQUERO, Marcello. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e Partidos Políticos. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994. p. 26-41.

_____. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **Revista Em Perspectiva**, São Paulo, Nº. 15(4), 2001, p. 98-104.

_____. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Org.). **Democracia – Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

_____. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a07n21.pdf>. Acesso em 07 abr. 2015.

_____. e PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BASTOS, Márcio Tomaz e BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **II Diagnóstico da Defensoria Pública** - Estudo realizado pelo Ministério da Justiça com apoio do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação das políticas

descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, vol. 66, nº 3, pp. 345-370, jul/set. 2015.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer M. W., Gaskell G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3a ed. Petrópolis (RJ): Vozes, p. 189-217, 2002.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. **Lua Nova [online]**. 1994, n. 33, pp. 5-16. ISSN 0102-6445. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200002>>. Acesso em 07 abr. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: UnB, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa de prioridades sociais 1985. Brasília, 1985.

BRASIL. ATLAS DE ACESSO À JUSTIÇA: INDICADORES NACIONAIS DE ACESSO À JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. Ministério da Justiça. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.acessoajustica.gov.br/pub/downloads/caderno_inaj.pdf>. Acesso em 07 abr. 2015.

_____. ATLAS DE ACESSO À JUSTIÇA: INDICADORES NACIONAIS DE ACESSO À JUSTIÇA. Secretaria de Reforma do Judiciário. Ministério da Justiça. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.acessoajustica.gov.br/pub/downloads/caderno_inaj.pdf>. Acesso em 07 abr. 2015.

_____. MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. Associação Nacional dos Defensores Públicos; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Acesso em 22 abr. 2015.

_____. Senado Federal. **Reforma do Judiciário – Perspectivas**. Disponível em <http://Reforma_do_Judiciario.pdf>. Acessado em 27 jul. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. Disponível em: <http://www.academia.edu/6522484/MAURO_CAPPELLETTI_ACESSO_%C3%80_JUSTI%C3%87A>. Acesso em 22 abr. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004. 236 p.

COHN, Amélia. Notas sobre Estado, Políticas Públicas e Saúde. In: GERSCHMAN, S., e VIANNA, M.L.W., orgs. **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. cap. 6. p. 101-114.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Democracia substancial: um instrumento para o poder político. In: CLÈVE, Clèmerson Melin; SARLET, Ingo Wolfgang et al (Org.). **Direitos humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DE VITTO, Renato Campos Pinto e CASTRO, André Luís Machado. **A Defensoria Pública como instrumento de consolidação democrática**. ADADEP: São Paulo, publicado em Artigos, em 08 nov. 2013, p. 1-10. Disponível em: <http://www.apadep.org.br/artigos/a-defensoria-publica-como-instrumento-de-consolidacao-da-democracia/>. Acesso em 04 abr. 2015.

DINIZ, Eli. Crise, Governabilidade e Reforma do Estado. In: GERSCHMAN, S., e VIANNA, M.L.W., orgs. **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997. cap. 7. p. 115-124.

DIONISIO, Paula Fabiana. A Defensoria Pública como instrumento viabilizador ao acesso à justiça. In: ROCHA, Amélia et al (Org.). **Defensoria Pública, Assessoria Jurídica Popular e Movimentos Sociais e Populares: novos caminhos traçados na concretização do direito de acesso à justiça**. Fortaleza: Dedo de Moças Editora e Comunicação Ltda.: 2013, pp. 313-362. Disponível em <www.anadep.org.br/wtksite/LIVRO_ID6.pdf>. Acesso em 07 abr. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS [online]**. São Paulo, vol.18, nº 51, fev. 2003, p. 22 - 29.

FABRIZ, Daury Cesar. Cidadania, democracia e acesso à justiça. **PANÓPTICA - Direito, Sociedade e Cultura**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 1-36, fev. 2007. ISSN 1980-7775. Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/36/38>>. Acesso em: 07 abr. 2015.

FEIX, Virgínia. Por uma Política Pública Nacional de Acesso à Justiça. **Estudos avançados [online]**. 2004, vol.18, n.51, pp. 219-224. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200014>>. Acesso em 07 abr. 2015.

FIELD, Andy. **Descobrimos a Estatística usando o SPSS**. Trad. Lorí Viali. 2a ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, Vol. 1, ano 3: p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/AC-2007-38.pdf>>. Acesso em 07 set. 2015.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina [online]**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. 252 p.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referente à prática de análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, Brasília: IPEA, Nº. 21, p. 211-259, Junho/2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em 20 mar. 2015.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GAPI – UNICAMP. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In: DAGNINO, Renato et alii. **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. Disponível em:

<<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em 22 jun. 2015.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 2, Nº 1, Janeiro-Junho (2008). Disponível em: <periodicos.unb.br/index.php/repam/article/download/1464/1097>. Acesso em 06 jul. 2015.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. **Ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Edusp, 1975.

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

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. Implementação de políticas. In: _____. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p.179-197.

INGLEHART, Ronald. Cultura e Democracia. In: HARRISON, Lawrence W. e HUNTINGTON, Samuel P. (Org.). **A cultura importa**. Cap. 7. p. 133-188. Rio de Janeiro: Record, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990.

LARA, Rubens. **Acesso à Justiça: O Princípio Constitucional e a Contribuição Prestada pelas Faculdades de Direito**. São Paulo: Editora Método, 2002.

LIMA, Francisco Meton Marques de; LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Reforma do Poder Judiciário – Comentários iniciais à EC 45/2004**. São Paulo: Malheiros, 2005.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, Nº 44, 1998, p. 81-106.

LOWI, Theodore. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, n. 32, 1972, p. 298-310.

MAINWARING, Scott, BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑÁN. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, V 44, Nº 4, 2001, p. 645-687.

MADERS, Angelita Maria. **O acesso à justiça no Brasil: o papel da defensoria pública na erradicação da pobreza**. Concurso de Teses do X Congresso Nacional dos Defensores Públicos. ANADEP. Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13134/ANGELITA_MARIA_MADERS.pdf. Acesso em 07 abr. 2016.

MARSHALL, T. H.. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, cap. III, pp. 57-114, 1967.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/02.pdf>>. Acesso em 07 abr.

2015.

_____. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**. Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000100002>. Acesso em 22 maio 2015.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. Teorias da Ação Pública: novas abordagens. In: _____. **A Análise das Políticas Públicas**. Traduzido por Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Educat: Pelotas, 2002, cap. 2, p. 31-52.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. **Revista Debates**. Porto Alegre, V. 7, N. 1, p. 15- 115, jan.-abr. 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/36892>. Acesso em 22 maio 2015.

PASE, Hemerson Luiz. **Capital social e desenvolvimento: a experiência do Rio Grande do Sul**. Pelotas: Ed. UFPel, 2016, 142 p.

_____; SCHWANZ, Matheus M.; MORAIS, Jennifer, A.. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. **Pensamento Plural/UFPEL**. Pelotas, n. 10, p. 181-199, janeiro/junho 2012. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/10/08.pdf>. Acesso em 29 maio 2015.

_____; José Humberto. O governo Lula e as políticas públicas do setor elétrico. **Revista Debates (UFRGS)**, v.4, p.32-59, 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/16382/10582>. Acesso em 07 abr. 2015.

PNUD. Ranking IDH-M 2010 - Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/ranking-idhm-2010.pdf>. Acesso em 07 abr. 2015.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf>. Acesso em 21 ago 2015.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José A.; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova [online]**. São Paulo, n. 58, p. 9-35, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100003>. Acesso em 29 maio 2015.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx**. Vol. II. São Paulo: Ática, 2001. cap. 5. p. 147-188.

RENNÓ, Lúcio. **Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes**. BIB, Rio de Janeiro, Nº 45, 1º semestre, 1998, p. 71-92.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil**. Maringá: Eduem, 2011.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha,

2010, 94 p.

SADEK, Maria Tereza Aina. Estudos sobre o Sistema de Justiça. **Anais do 25º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, p. 233-265, 2001. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=662&Itemid=305>. Acesso em 30 out. 2015.

_____. Poder Judiciário: Perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 01-62, maio de 2004. Disponível a partir <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 de dezembro de 2016.

_____. In: Frischeisen, Luiza Cristina Fonseca. **A construção da igualdade e o sistema de Justiça no Brasil**. Alguns caminhos e possibilidades. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

_____. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: LIVIANU, R., coord. **Justiça, cidadania e democracia [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 170-180. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2015.

_____. (Org.). **Reforma do judiciário [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, 164 p. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/6kf82/pdf/sadek-9788579820335.pdf>. Acessado em 06 dez. 2016.

_____. **A Defensoria Pública no Sistema de Justiça Brasileiro**. ADEPES: Espírito Santo, publicado em Artigos, 04 mar. 2013. Disponível em: http://adepes.com.br/Arquivo/Documents/PUB/4_3_2013_artigo_sadek.pdf. Acesso em 07 abr. 2015.

_____. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, Brasil, n. 101, p. 55-66, maio 2014. Acessado em: 30 out. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>>. Acesso em 07 abr. 2015.

SANTOS, André Filipe Reid dos. Defensoria Pública do Rio de Janeiro e sua clientela. **Espaço Jurídico**, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 107-126, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/1994/1433>. Acesso em 01 jun. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. Rio de Janeiro: Cortez, 1996.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Everton e BAQUERO, Marcello. Democracia e Capital Social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 28, p. 221-234, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a14n28.pdf>. Acesso em 01 jun. 2016.

SANTOS, Wanderley G. dos. Fronteiras do Estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: REIS VELLOSO, J. P. dos. (Coord.) **O Brasil e as Reformas Políticas**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992. p.49-94.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012, cap. 1, p. 15-37.

SILVA, Matheus Passos. **Reforma do estado e democracia: uma comparação entre o Brasil e a Rússia**. Brasília: Vestnik, 2014.

SILVA, Thiago do Nascimento da. **Procedimento e substância da democracia: qual o lugar da justiça social na teoria democrática?** Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, Ano 2010, 106 p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias [online]**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 21 mar. 2015.

_____. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS [online]**, São Paulo, vol.18, nº51, fev. 2003, p. 15-20. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/15983.pdf>>. Acesso em 22 jun.2015.

_____. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, dez. 2002, p. 1-29. Disponível em: <<https://xa.yimg.com/kq/groups/22690463/755780646/name/Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+CONCEITOS+TIPOLOGIAS+E+SUB%C3%81REAS.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2015.

SOUZA, Fábio Luís Mariani de. **A Defensoria Pública e o Acesso à Justiça Penal**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2011.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas: Coletânia**, v. 2, Brasília, ENAP, 2006.

TERTO NETO, Ulisses. **A política pública de assistência jurídica: a defensoria pública no Maranhão como reivindicação do campo democrático popular**. Curitiba: Juruá, 2010.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

VILAS, Carlos María. **El poder y la política: contrapunto entre la razón y las pasiones**. Buenos Aires: Biblos, 2013.

Apêndices

Apêndice A – Questionário aplicado: beneficiários



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DEFENSORIA PÚBLICA, ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE MOSSORÓ/RN E PELOTAS/RS BENEFICIÁRIOS – PÚBLICO-ALVO DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL

QUESTIONÁRIO – PESQUISA ACESSO À JUSTIÇA					
Aplicador:			Questionário nº.		
1	Cidade pesquisada:	(1) Mossoró/RN		(2) Pelotas/RS	
2	Identificação:				
3	Idade:				
4	Local de moradia (bairro):				
5	Sexo:	(1) masculino		(2) feminino	
6	Etnia:	(1) branco	(2) negro	(3) pardo	
		(4) amarelo	(5) indígena	(88) NS	(99) NR
7	Estado civil:	(1) solteiro (a)	(2) casado(a)	(3) união estável	
		(4) divorciado(a)	(5) viúvo(a)	(6) separado(a)	
8	Profissão:				
9	Grau de escolaridade:	(1) não estudou		(2) fundamental incompleto	
		(3) fundamental completo		(4) ensino médio incompleto	
		(5) ensino médio completo		(6) educação de jovens adultos	
		(7) superior incompleto		(8) superior completo	
		(88) NS		(99) NR	
10	Renda mensal <i>per capita</i> :	(1) até 1 salário mínimo (até R\$ 880,00)		(2) entre 1 e 2 salários mínimos (entre R\$ 880,00 e R\$ 1.760,00)	
		(3) maior que 2 até 3 salários (+ R\$ 1.760,00 até R\$ 2.640,00)		(4) não exerce atividade remunerada	
		(88) NS		(99) NR	
11	Você sabe o que é a Defensoria Pública Estadual (DPE)?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
12	Você sabe para que serve/a finalidade da DPE?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
13	Você já havia utilizado os serviços da DPE?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
14	Você considera a Defensoria?	(1) direito do cidadão		(2) favor do governo	
		(88) NS		(99) NR	
15	Por quê?				

16	Como você ficou sabendo da existência da DPE?	(1) no Fórum		(2) no Procon	
		(3) na Promotoria		(4) na Polícia	
		(5) familiar/parente		(6) Outro: _____	
		(88) NS		(99) NR	
17	Você utilizou os serviços da DPE para?	(1) dar entrada em processo		(2) tirar dúvidas direitos	
		(3) ver andamento processo		(4) Outro: _____	
		(88) NS		(99) NR	
18	Por quem foi atendido na DPE?	(1) porteiro/vigilante		(2) recepcionista	
		(3) estagiário		(4) defensor público	
		(5) servidor/funcionário		(6) Outro: _____	
		(7) não foi atendido		(88) NS (99) NR	
19	Se “não foi atendido”, foi por qual motivo?	(1) ausência de documentos necessários		(2) dados insuficientes para o caso	
		(3) longa espera na fila		(4) número reduzido de pessoas no atendimento	
		(5) Outro: _____		(88) NS (99) NR	
20	O serviço fornecido pela DPE provocou mudanças em sua vida?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
21	Por quê?				
22	Você acredita que consegue exercer os seus direitos enquanto cidadão por meio da DPE?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
23	Por quê?				
24	Você indicou/indicaria os serviços da DPE para algum conhecido e/ou familiar?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
25	A DPE facilitou a resolução do seu problema?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
26	Por quê?				
27	Você conhece o aplicativo da DPE/RS?	(1) Sim	(2) Não	(88) NS	(99) NR
28	Em relação a democracia você está?	(1) Muito satisfeito	(2) Pouco satisfeito	(3) Insatisfeito	
29	Por quê?				
Agora gostaria que você me respondesse se (1)concorda muito, (2)concorda pouco ou (3)discorda das seguintes afirmações:					
30	“A Democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo”	(1) concorda muito	(2) concorda pouco	(3) discorda	
31	“A Democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”	(1) concorda muito	(2) concorda pouco	(3) discorda	
32	“Para mim tanto faz um regime democrático ou autoritário”	(1) concorda muito	(2) concorda pouco	(3) discorda	

Muito obrigada pela atenção!

Apêndice B - Entrevista semiestruturada: defensores públicos



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**DEFENSORIA PÚBLICA, ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA:
UMA COMPARAÇÃO ENTRE MOSSORÓ/RN E PELOTAS/RS
DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL**

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – PESQUISA ACESSO À JUSTIÇA		
Entrevista nº.	Cidade pesquisada:	
Nome completo:		
Idade:	Etnia:	Estado civil:
Local de residência:		
Sexo:	Grau de formação:	
Local de lotação na DPE:		
Perguntas:		
1. Qual a data de ingresso e a quanto tempo exerce o cargo de defensor público?		
2. O que despertou o seu interesse pelo cargo de defensor público?		
3. Quais as dificuldades e limitações na atividade institucional da defensoria?		
4. Como avalia a atividade da Defensoria Pública Estadual no Sistema de Justiça?		
5. As atividades desenvolvidas na Defensoria Pública Estadual estão restritas a sede institucional?		
6. Qual o papel do defensor público na promoção do acesso à justiça da população em vulnerabilidade socioeconômica?		
7. Qual o papel da defensoria para o desenvolvimento da democracia?		
8. Qual o papel da defensoria no aprimoramento da cidadania dos beneficiários?		
9. Qual o percentual da demanda atendido?		
10. Qual o percentual de sucesso em relação à demanda do beneficiário?		
11. Tem intenção de se manter na carreira ou fazer concurso para outro cargo/área?		
12. Qual seu papel enquanto garantidor de acesso à justiça?		

Muito obrigada pela atenção!