

# O papel dos defensores públicos na consolidação dos direitos coletivos em São Paulo (Brasil)\*

The role of public defenders in the consolidation of collective rights in São Paulo (Brazil)

El rol de los defensores públicos consolidando derechos colectivos en San Pablo (Brasil)

Clarissa Christianne Rodrigues Souza\*\*

## RESUMO:

Este artigo discute a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, instituição responsável pela assistência jurídica gratuita às pessoas com baixa renda, na judicialização de políticas públicas, considerando o âmbito dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Foram utilizados dados qualitativos e quantitativos, gerados a partir de entrevistas semiestruturadas com dez defensores públicos, dos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da Defensoria Pública e de um banco de dados criado a partir das decisões judiciais proferidas em primeira instância, entre 2009 e 2017, nas ações civis públicas (ACP) propostas pela Defensoria. Os resultados mostram que essa atuação possibilitou o acesso das classes mais desfavorecidas a reivindicações coletivas, ao mesmo tempo em que fortaleceu a instituição, diferenciando-a da advocacia privada. No entanto, as limitações da própria Defensoria Pública e a cautela do Poder Judiciário em decidir demandas coletivas que incidiriam sobre políticas públicas levam a instituição a buscar uma atuação extrajudicial, como articuladora entre sociedade e poderes representativos.

Palavras-chave:  
Defensoria Pública, judicialização de políticas públicas, sociologia do direito.

\* Este artigo é resultado da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos em abril de 2019.

\*\* Mestra em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos, Brasil. E-mail: clarissas@gmail.com

## RESUMEN

Este artículo aborda el papel de la Oficina del Defensor Público del Estado de São Paulo, una institución responsable de la asistencia legal gratuita a personas con bajos ingresos, en la judicialización de las políticas públicas, considerando el alcance de los derechos colectivos, difusos e individuales homogéneos. Se utilizaron datos cualitativos y cuantitativos, generados a partir de entrevistas semiestructuradas con diez defensores públicos, de los Anuarios Estadísticos del Departamento de Asuntos Internos de la Oficina del Defensor Público y de una base de datos creada a partir de las decisiones judiciales emitidas en primera instancia, entre 2009 y 2017, en acciones civiles públicas (ACP) propuestas por el Defensor. Los resultados muestran que esta acción permitió a las clases desfavorecidas tener acceso a reclamos colectivos, al tiempo que fortaleció la institución, diferenciándola del derecho privado. Sin embargo, las limitaciones de la Oficina del Defensor Público y la precaución del Poder Judicial al decidir demandas colectivas que afectarían las políticas públicas llevan a la institución a buscar acciones extrajudiciales, como articulador entre la sociedad y los poderes representativos.

Keywords:  
Defensoría  
Pública,  
judicialización de  
políticas públicas,  
sociología del  
derecho.

## ABSTRACT

This article discusses the role of the Public Defender's Office of the State of São Paulo, an institution responsible for offering free legal assistance to low income citizens, in the judicialization of public policies, considering the scope of collective, diffuse and homogeneous individual rights. Qualitative and quantitative data were used, generated from semi-structured interviews with ten public defenders, the Statistical Annual Reports by the Internal Affairs Department of the Public Defender's Office and a database created from the judicial rulings issued at first instance, between 2009 and 2017, in public civil actions (ACP) filed by the Public Defender's Office. The results show that this action enabled the low-income classes to have access to collective claims, while strengthening the institution and differentiating it from private law firms. However, the limitations of the Public Defender's Office and the Judiciary's caution in ruling on collective demands that would affect public policies lead the institution to seek extrajudicial action, as an intermediary between society and representative powers.

Keywords: Public  
Defender's Office,  
judicialization of  
public policies,  
sociology of law.

## Introdução

O objetivo deste artigo é discutir a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) na judicialização de políticas públicas no âmbito dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, buscando compreender as visões dos defensores públicos, as dificuldades e potencialidades que encontram nessa arena e as respostas do Judiciário a tais demandas, assim como o protagonismo institucional que essa atuação possibilita nas esferas política e social.

A Constituição brasileira de 1988 consolidou instrumentos jurídicos de ação coletiva já presentes em legislações infraconstitucionais dos anos de 1980, como a Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei da Ação Civil Pública, que inovaram o ordenamento jurídico nacional, até então voltado à litigância individual.

Essa nova possibilidade de atuação coletiva possibilitou a judicialização da política nessa esfera e empoderou as instituições de justiça que levam essas demandas sociais ao Poder Judiciário –no primeiro momento o Ministério Público e, posteriormente, a Defensoria Pública–, já que a legitimidade<sup>3</sup> para propor ações civis públicas lhes permite a representação de interesses coletivos, com a extensão dos efeitos do julgado a grupos, no caso dos direitos coletivos e individuais homogêneos, ou a toda a sociedade, no caso dos direitos difusos. O fortalecimento do Poder Judiciário e das instituições de justiça foi um reflexo do processo de redemocratização do país, em que lhes foi dada grande importância para a salvaguarda das leis e como contrapeso aos poderes representativos.

O Ministério Público vinha atuando, desde os anos de 1980, por criar um papel político para si, principalmente a partir da Lei da Ação Civil Pública, e conseguiu se estabelecer na Constituição Federal como instituição autônoma, separada dos três Poderes, responsável por ser o guardião das leis e da cidadania, tendo tutela sobre os interesses

---

<sup>3</sup> Além da Defensoria Pública e do Ministério Público, são atores legitimados para essa atuação a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, associações que tenham por finalidade a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, de acordo com a lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

sociais e podendo representá-los judicialmente e extrajudicialmente (Arantes, 2002).

Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 fortaleceu o Ministério Público para tutelar a cidadania (Arantes, 2002), também ampliou a possibilidade de acesso à justiça das classes mais desfavorecidas, constitucionalizando a Defensoria Pública como instituição de assistência jurídica gratuita, embora o texto constitucional não obrigasse os estados à imediata criação dessa instituição (Moreira, 2016). Conforme Moreira (2016), a constitucionalização da Defensoria como modelo público de assistência jurídica foi resultado do ativismo político dos defensores dos estados em que a instituição já existia, principalmente do Rio de Janeiro, na Assembleia Constituinte, mas não sem resistências corporativas de outras profissões jurídicas que prestavam assistência judiciária nos estados, como procuradores e advogados, bem como de membros do Ministério Público, que lutavam pela sua autonomia na Constituinte e não queriam ver seu próprio projeto em risco em razão da disputa com outra instituição que pleiteava os mesmos direitos, prerrogativas e garantias.

A Defensoria também disputou com o Ministério Público a legitimidade para atuar na esfera dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, como estratégia para obter um papel político para a instituição, diferenciando-a da advocacia privada. Foi incluída no rol dos legitimados em 2007, por meio da Lei 11.448/2007 (Brasil, 2007). Essa legitimidade foi ratificada pela constitucionalização dessa atribuição à Defensoria Pública na Emenda Constitucional n. 80, de 2014 (Brasil, 2014), e pela decisão do Supremo Tribunal Federal, em 2015, que julgou a constitucionalidade da atuação da Defensoria, após ter sido provocado pela Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) em 2007, por meio da ADI 3943<sup>4</sup>.

Os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos foram definidos no Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), embora a ideia de proteção de direitos que vão além do indivíduo, como a proteção ao meio ambiente e aos bens de valor histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico, já estivesse presente na Po-

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2548440>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

lítica Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981) e na Lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985).

De acordo com Arantes (1999), os direitos difusos são “os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” e têm efeito *erga omnes* (contra todos); são exemplos os direitos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico, ao transporte público, à propaganda não abusiva ou enganosa, entre outros, já que a decisão judicial protegeria todos os indivíduos atingidos por essas questões, que não podem ser determinados e não têm relação jurídica entre si. Os direitos coletivos são “os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base” com efeito *ultra partes* (além das partes); como exemplos podemos citar o direito à saúde da população prisional, por meio de equipe de saúde nos presídios, o direito dos consumidores de plano de saúde ao reajuste não abusivo, o direito dos alunos à qualidade do ensino, entre outros. A decisão judicial nesse caso protegeria todo o coletivo atingido por determinada questão, já que esse coletivo mantém uma relação jurídica entre si ou com a parte contrária. Os direitos individuais homogêneos são “os decorrentes de origem comum”, relativos a indivíduos determinados, mas que não têm relação jurídica entre si. A decisão judicial tem efeito *erga omnes* para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores; são exemplos o direito à bolsa-aluguel a uma determinada comunidade despejada de seu local de moradia original, o direito à reparação aos compradores de determinado produto com defeito, entre outros.

A atuação em tutela coletiva de direitos possibilitou a judicialização de políticas públicas também nessa esfera por parte da Defensoria, como mostram os dados discutidos adiante, principalmente em relação a políticas voltadas ao sistema carcerário, à moradia, saúde e educação. A Defensoria passou a ser um ator na disputa entre sociedade e Poder Executivo pela elaboração e execução de políticas públicas.

O debate sobre a judicialização da política remonta a Tate e Vallinder (1995), que apresentaram duas vertentes desse conceito: a expansão do Poder Judiciário sobre arenas antes restritas à política e aos poderes representativos (Executivo e Legislativo), especialmente a ela-

boração de políticas públicas, e a expansão de regras e procedimentos judiciais a fóruns de negociação e decisão políticas. Para os autores, a crescente judicialização só é possível em democracias que têm uma política de direitos assegurados a todos, tendo o Judiciário o papel contramajoritário de garantir esses direitos também às minorias políticas. Outras condições necessárias para a judicialização seriam o uso das cortes por grupos de interesse e pela oposição, quando não são favorecidos nas arenas políticas; a ineficiência ou a corrupção dos poderes representativos, em contraposição à percepção do Judiciário como orientado pela expertise e pela neutralidade; a delegação ao Poder Judiciário, por parte dos políticos, de questões que poderiam ter efeitos eleitorais, como o aborto ou o aumento de impostos (Tate, 1995).

Esse empoderamento do Poder Judiciário seria resultado da expansão da democracia constitucional pelo mundo, segundo Hirschl (2007), que a classificou em “ondas de democratização”, ocorridas no sul da Europa nos anos de 1970, na América Latina nos anos de 1980 e no leste europeu nos anos de 1990, com a adoção de mecanismos de controle de constitucionalidade de leis (*judicial review*) e a constitucionalização de direitos.

De acordo com o autor (Hirschl, 2007), esse movimento tem sido explicado por algumas correntes da ciência política como estratégia da classe política para possibilitar seus interesses e preferências quando estes forem diferentes dos da maioria e estiverem ameaçados no pleito eleitoral. Além disso, essa transferência da autoridade de tomada de decisão das arenas majoritárias para as cortes, vistas como profissionais e apolíticas, beneficiaria a própria classe política por não precisar decidir sobre questões polêmicas que possivelmente teriam risco eleitoral, como também foi colocado por Tate e Vallinder (1995).

No entanto, essa explicação pelo viés do mercado eleitoral não é suficiente para Hirschl (2007), porque desconsidera a agência e a contribuição das elites econômicas e judiciais para a constitucionalização de direitos e o estabelecimento de *judicial review*. O autor propõe a tese da “preservação hegemônica”, em que as elites políticas, econômicas e judiciais determinariam o *timing*, a extensão e a natureza das reformas constitucionais, com vistas ao insulamento do processo decisório, afastando a pressão popular e favorecendo a hegemonia das elites políticas. Os interesses das elites econômicas seriam atendidos

pela constitucionalização de liberdades econômicas, que permitiriam a promoção de uma agenda neoliberal de desregulamentação de mercados. As elites judiciais, por sua vez, teriam aumentada sua influência política em relação aos outros poderes (Hirschl, 2007).

No Brasil, a judicialização da política tem sido estudada em três aspectos, principalmente: a atuação do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade de leis (Oliveira, 2017; Vianna et al, 2007), a atuação de instituições de justiça, em especial o Ministério Público (Arantes, 2002), e o enfoque nas políticas públicas (Oliveira, 2019a, 2019b).

Neste último caso, Oliveira (2019a) aponta que a judicialização estabelece relações entre o sistema de justiça e os Poderes Executivo e Legislativo que podem ser de aproximação ou distanciamento. No caso de relações de aproximação com o Executivo, as instituições podem atuar juntas para a efetivação da política pública, seja de forma extrajudicial ou pelo cumprimento de decisão judicial. Com o Legislativo, essa aproximação pode se refletir em projetos de lei que reforcem uma determinada interpretação judicial sobre um direito. Quanto às relações de distanciamento, elas podem se expressar em protelação de uma decisão judicial pelo Executivo ou em proposituras de projetos de lei contrários a uma determinada interpretação judicial, no caso do Legislativo.

Ao discutir a judicialização da saúde no Brasil, a autora (Oliveira, 2019b) cita diferentes estudos que indicam aspectos negativos e positivos desse processo. Entre os aspectos negativos, destacam-se na literatura a elitização da garantia de direitos fundamentais, já que há um custo financeiro do acesso à justiça; o lobby da indústria farmacêutica junto a segmentos da sociedade e do governo para a incorporação de seus produtos; a questão do planejamento orçamentário elaborado pelo Executivo e pelo Legislativo, que não seria considerado nas decisões judiciais; a limitação dos juízes para decidir sobre especificidades técnicas de políticas públicas que não dominam; o fato de as demandas acolhidas pelas cortes serem, majoritariamente, de natureza individual. Os aspectos positivos seriam a garantia de um direito não cumprido pelo Estado; a mudança de atuação do Executivo por meio de reiteradas decisões judiciais similares; a inserção de algumas demandas na agenda governamental; o fortalecimento de estruturas

administrativas e parcerias interinstitucionais para evitar a judicialização.

Conforme Oliveira (2019a), no caso brasileiro são fatores importantes para a judicialização de políticas públicas: a constitucionalização de direitos sociais e políticas públicas na Constituição de 1988, a ampliação do acesso à justiça e o protagonismo das instituições de justiça, que passam a ter um papel político a partir de 1988, especialmente com a tutela dos interesses sociais e direitos coletivos.

A Defensoria Pública sintetiza esses três fatores, tendo sido definida como modelo de assistência jurídica gratuita na Constituição de 1988, ampliando o acesso à justiça e criando para si um papel político por meio da atuação em tutela coletiva. Por isso, é um interessante objeto de análise, para compreender se e como a legitimidade da instituição na esfera coletiva de direitos tem favorecido as pessoas de menor renda e em situação de vulnerabilidade social e, por outro lado, como fortalece a própria instituição enquanto representante dos interesses sociais.

Este estudo de caso da Defensoria Pública de São Paulo utiliza uma abordagem multimétodo (Oliveira, 2015) para o levantamento dos dados: quantitativos, para a discussão da atuação na esfera coletiva de direitos, e qualitativos, para a discussão das visões dos agentes sobre a questão. Quanto aos dados quantitativos, foi criado um banco de dados com 138 ações civis públicas (ACPs) já julgadas em primeira instância entre 2009 e 2017, obtidos no portal e-SAJ do Tribunal de Justiça de São Paulo em 2018, pelo qual foi possível identificar quais são as principais demandas levadas pela instituição ao Judiciário e como este tem respondido a elas. A ação civil pública foi escolhida para a análise por ser o principal instrumento jurídico na esfera da tutela coletiva, considerando o ordenamento jurídico brasileiro. Também foram utilizados os dados quantitativos de atuação publicados pela Corregedoria-Geral da instituição nos Anuários Estatísticos. Os dados qualitativos foram obtidos a partir de dez entrevistas realizadas com defensores públicos em abril de 2018 e janeiro de 2019.

A abordagem multimétodo, neste estudo, tem como vantagens a complementaridade e a amplitude dos métodos combinados para a compreensão do fenômeno (Oliveira, 2015), já que se observa a judicialização de políticas públicas pela Defensoria na esfera coletiva por

duas perspectivas, a atuação judicial e o discurso dos agentes. Por outro lado, o estudo de caso não permite generalizações, sendo um retrato da instituição no período de tempo estudado, produzindo, mesmo com limitações, “inferências válidas” sobre a discussão colocada, nos termos de Ragin (Oliveira, 2015).

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção apresentará brevemente o histórico da criação da Defensoria Pública no estado de São Paulo e sua atual configuração em termos de abrangência territorial, áreas de atuação e perfil sociodemográfico dos defensores públicos. As seguintes abordarão a atuação judicial da Defensoria Pública por meio de ações civis públicas e as percepções dos defensores sobre a judicialização de políticas públicas na esfera coletiva.

## A Defensoria Pública no estado de São Paulo

A Defensoria Pública no Brasil está organizada em Defensoria Pública da União, responsável pelas demandas da justiça federal, como por exemplo questões trabalhistas e previdenciárias, e Defensorias Públicas estaduais e do Distrito Federal, responsáveis pelas demandas do âmbito das justiças estaduais, que incluem questões cíveis, criminais, de família, infância, fazenda pública e outras (Brasil, 1994).

O primeiro estado do país a criar cargos de defensores públicos foi o Rio de Janeiro, em 1954, no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça, e depois em 1958 no Ministério Público Federal, como classe inicial da carreira de promotor. A assistência judiciária gratuita às pessoas com baixa renda já estava prevista na Constituição Federal de 1934, de responsabilidade da União e dos estados; entre 1934 e 1988 cada estado definiu o seu modelo de assistência judiciária, alguns priorizando tal serviço por meio de servidores públicos, especialmente procuradores, outros optando pela remuneração de advogados particulares pelo Estado para tal prestação, ou ainda por modelos mistos, como era o caso de São Paulo (Moreira, 2016).

O estado de São Paulo foi um dos últimos a criar a Defensoria Pública, em 2006, à frente somente de Goiás, Rio Grande do Norte, Paraná e Santa Catarina (Moreira, 2019).

De acordo com Moreira (2016), essa demora para a criação da instituição no estado se deveu às disputas com a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), que desde a década de 1960 prestava serviço de assistência judiciária gratuita por meio de sua Procuradoria da Assistência Judiciária (PAJ), e com a OAB-SP, que desde os anos de 1980 prestava assistência jurídica gratuita na área criminal por meio de advogados credenciados. A criação da Defensoria implicaria em perda de uma atribuição institucional da PGE e, conseqüentemente, da administração dos recursos destinados à assistência jurídica no estado. Por sua vez, a OAB-SP tinha o interesse em continuar garantindo uma reserva de mercado aos advogados, representados por ela (Moreira, 2016).

Além das disputas com estas instituições de justiça, havia também a resistência dos governos paulistas dos anos de 1990 à criação de um novo órgão, considerando o contexto de medidas neoliberais que propunham responsabilidade fiscal, menos gastos e uma gestão pública mais eficiente (Haddad, 2011).

Em 2001, os procuradores da PAJ Vítoze Maximiano e Antonio Maffezoli, favoráveis à criação da Defensoria Pública, foram eleitos para os cargos de presidente e secretário-geral, respectivamente, do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo (Sindiproesp), o que oportunizou o debate sobre a implementação da Defensoria Pública no estado. Os principais argumentos a favor da criação da instituição eram o de que a Defensoria seria um órgão de promoção dos direitos humanos, para além da assistência judiciária; o de que a atuação da PAJ em favor dos direitos das pessoas das classes mais desfavorecidas, muitas vezes, conflitava com a da PGE, responsável pela defesa do Estado; e as experiências exitosas da Defensoria do Rio de Janeiro, que vivia um processo de expansão territorial e de atividades (Haddad, 2011; Moreira, 2016).

O anteprojeto de lei de criação da Defensoria no estado, redigido pelos procuradores ligados ao Sindiproesp, foi discutido com mais de 400 movimentos sociais (Cardoso, 2010) e propunha inovações como a assistência jurídica integral, isto é, judicial e extrajudicial, o atendimento interdisciplinar prestado por defensores, psicólogos e assistentes sociais, a defesa dos direitos difusos e coletivos, a educação em direitos, a autonomia administrativa e financeira da instituição, a participação popular por meio da realização de conferências públicas

para deliberar sobre as metas de atuação da DP para o biênio seguinte e a criação de uma ouvidoria independente, ocupada por pessoa externa à carreira (Haddad, 2011; Cardoso, 2010).

Com o crescimento do *Movimento pela Defensoria Pública* e a autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública estabelecida pela reforma do Judiciário brasileiro realizada em 2004, a PGE passou a apoiar a criação da instituição, de forma que pudesse interferir na elaboração do projeto de lei final. Em 2004, o projeto de lei foi encaminhado ao então governador Geraldo Alckmin (PSDB) pelo procurador-geral do estado Elival da Silva Ramos (Haddad, 2011). Foi aprovado pela Assembleia Legislativa de São Paulo e sancionado na forma da Lei Complementar n. 988, de 09 de janeiro de 2006. Oitenta e sete procuradores optaram por migrar para esta instituição, em um universo de 351 que atuavam na PAJ (Moreira, 2016).

Em 2019, conforme informações cedidas pela Defensoria Pública por meio do seu Serviço de Informação ao Cidadão, a instituição contava com 750 defensores públicos em seus quadros, distribuídos por 43 municípios e atuando nas áreas cível, criminal, família, infância e juventude, violência doméstica, fazenda pública, execução criminal e júri. A carreira é composta, majoritariamente, por mulheres (53%), brancos (86%) e com até 40 anos (82%), sendo a idade média de 37 anos.

## A atuação da Defensoria Pública de São Paulo em ações civis públicas

Nesta seção, a discussão será feita a partir dos dados coletados das 138 ações civis públicas propostas pela Defensoria Pública de São Paulo já julgadas em primeira instância, entre 2009 e 2017, e também dos dados apresentados nos Anuários Estatísticos publicados pela Corregedoria-Geral da instituição. As ações civis públicas tutelam direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos e, por isso, são arena de disputas com o Executivo pela definição e execução de políticas públicas. A análise dos dados e entrevistas permitirá a discussão do protagonismo da Defensoria na judicialização de políticas públicas e dos limites e potencialidades dessa atuação institucional.

Os Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP mostram que os defensores atuaram em 1.264 ações civis públicas, entre 2007 e

2017, incluídas ACPs propostas por defensores, bem como ações em que estes participaram como litisconsorte ativo ou mesmo na defesa do réu. Até 2013 essa atuação esteve concentrada na área cível; a partir de 2014 os defensores passaram a atuar na tutela coletiva de direitos também nas áreas criminal, execução criminal, infância e juventude não infracional e infracional, e violência doméstica contra a mulher, conforme o Gráfico 1. A expansão da atuação em tutela coletiva para essas diversas áreas coincidiu com o ingresso de 104 novos defensores, entre 2013 e 2014, totalizando 707 profissionais, quadro próximo à estrutura de 2019, com 750 defensores, e com a constitucionalização da legitimidade para essa atuação, por meio da Emenda Constitucional n. 80/2014 (Brasil, 2014).

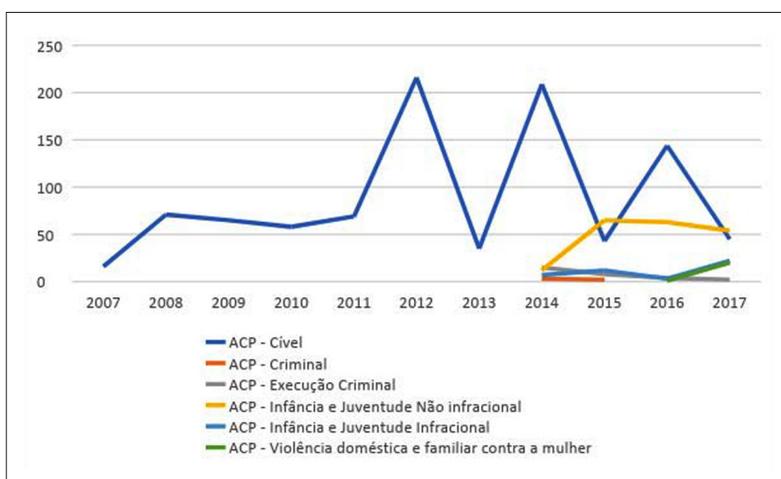


Gráfico 1. ACPs em que a DPESP atuou por ano e área de atuação – 2007 a 2017  
Fonte: Elaboração própria, a partir dos Anuários Estatísticos da Corregedoria-Geral da DPESP.

O relatório do Conselho Nacional de Justiça sobre ações civis públicas no Brasil (CNJ, 2018) mostra que o Ministério Público é o principal autor dessas ações, na amostra selecionada junto a tribunais federais e estaduais, assim como no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, todas instâncias recursais. A Defensoria Pública é autora de 16% das ações da amostra deste estudo; esse número é provavelmente maior na primeira instância, embora não haja ainda estudos empíricos sobre essa questão.

Aqui, pretende-se contribuir com a análise das demandas que são levadas à primeira instância pela Defensoria Pública de São Paulo. A análise feita das 138 decisões judiciais a ACPs propostas pela Defensoria de São Paulo permite observar que essa atuação tem se concentrado em questões relativas ao direito à moradia e aos direitos da população encarcerada quanto ao atendimento médico, ao fornecimento de água e à interdição de cadeias públicas por más condições e superlotação. Em terceiro lugar, estão as ações requerendo direito à saúde, como remédios e assistência médica, seguidas por ações requerendo vagas em creche.

Tabela 1

*ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por tema - 2009 a 2017*

Tema	N	%
Moradia	30	22
População encarcerada	27	20
Saúde	16	12
Vaga em creche	8	6
Fornecimento de água	5	4
Fornecimento de energia	5	4
Meio ambiente	5	4
Pessoas com deficiência	5	4
Patrimônio histórico, paisagístico, artístico e cultural	3	2
Abusos da polícia militar	2	1
Comércio ambulante	2	1
Concurso público	2	1
Consumidor	2	1
Gestão democrática da cidade	2	1
Transporte	2	1
<b>Outros*</b>	22	16
<b>Total</b>	<b>138</b>	100

Fonte: Elaboração própria.

\*Em Outros, estão agrupadas ACPs cujos temas apareceram uma única vez no banco: Assistência psicossocial; Cobrança por documentos públicos; Complementação alimentar - menor; Controle popula-

cional de cães e gatos; Dano ao erário; Danos materiais e morais; Direito à alimentação – reajuste restaurante popular; Discriminação contra população LGBT; Educação; Iluminação pública; Liberdade de expressão *vs* discurso de ódio; Moradia e meio ambiente; Políticas públicas para idosos; População em situação de rua; Preconceito racial; Prestação de serviços; Publicidade abusiva face a crianças e adolescentes; Reajuste de tarifa de água e esgoto; Remoção de conteúdo discriminatório da internet; Trabalho e renda; Vestibular; Violação aos princípios administrativos.

Em razão de grande parte dessas ações requererem direitos sociais, os quais exigem efetivação por meio de políticas públicas, o Poder Executivo foi o ator mais requerido nessas ACPs, nos âmbitos municipal e estadual.

Tabela 2

*ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância, por ator requerido - 2009 a 2017*

Ator Requerido	N	%
Executivo Municipal	91	48,7
Executivo Estadual	55	29,4
Concessionária de Serviço Público	14	7,5
Empresa Privada	13	7,0
Autarquia Municipal	4	2,1
Pessoa Física	3	1,6
Outros*	7	3,7
Total	187	100,0

Fonte: Elaboração própria.

\*Agrupados os seguintes atores que foram requeridos somente uma vez nas ACPs que compõem o banco: Fundação de Direito Privado; Hospital Público; Organização Religiosa; Associação de Classe; Empresa de Economia Mista; Empresa Pública; Partido Político.

Obs.: O total de atores supera o total de ACPs julgadas, uma vez que uma mesma ACP pode ter mais de um requerido.

As sentenças analisadas foram classificadas em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, definidos no Código de Defesa do Consumidor, a partir de quadro explicativo elaborado por Arantes (1999).

A partir dessa classificação, observou-se que, embora grande parte dessas ações coletivas se refiram a políticas públicas, 52% delas requerem direitos individuais homogêneos ou individuais, isto é, só teriam efeito sobre as pessoas que figuram no processo. Das ações individuais, quatro se referem ao direito à vaga em creche e três a medicamentos ou alimentação suplementar, para um único requerente no processo.

A outra metade das decisões judiciais analisadas divide-se em direitos difusos, como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e políticas públicas para pessoas com deficiência –com 24% do total–, e direitos coletivos, principalmente da população encarcerada, requerendo assistência social e médica, fornecimento de água e energia, transferência de presos em razão de superlotação ou melhorias das instalações dos presídios, com 22% das ACPs.

Tabela 3

*ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por tipo de interesse – 2009 a 2017*

Tipo de interesse	N	%
Individual homogêneo	65	47
Difuso	33	24
Coletivo	30	22
Individual	7	5
Sem informação*	3	2
Total	138	100

Fonte: Elaboração própria.

\*Nessas três decisões, não há relato dos casos, por isso não foi possível a classificação. Uma das decisões designa audiência de conciliação e as outras duas homologam acordo estabelecido entre as partes.

As respostas do Judiciário paulista a essas ações civis públicas têm sido equilibradas entre resultados favoráveis e desfavoráveis à DPESP, ao menos em primeira instância. Das ACPs julgadas no período, 41% delas tiveram resultado positivo, sendo 25% julgadas procedentes e 16% parcialmente procedentes. Em 6% dos casos, houve um acordo entre as partes litigantes. No entanto, 49% foram consideradas improcedentes e 2% foram extintas sem resolução do mérito.

Tabela 4

*ACPs propostas pela DPESP e julgadas em primeira instância por resultado da sentença - 2009 a 2017*

Resultado da sentença*	N	%
Improcedente	69	49
Procedente	35	25
Parcialmente procedente	22	16
Homologado acordo entre partes	9	6
Processo extinto sem resolução de mérito	3	2
Designada audiência de conciliação	1	1
Homologação de reconhecimento do pedido da parte requerida	1	1
Total	140	100

Fonte: Elaboração própria.

\*Há sentenças com mais de um resultado, para demandas diferentes. Por isso, o número de resultados é maior que o de ACPs.

Das ACPs analisadas, observou-se maior aceitação pelos juízes das que pleiteavam o direito à educação (vaga em creche), com 100% das ACPs julgadas procedentes, seguidas pelos direitos das pessoas com deficiência, com 60% das ações julgadas procedentes e 20% parcialmente procedentes. O direito à saúde aparece em terceiro lugar, com 47% das ACPs julgadas procedentes.

Nas duas áreas de maior litigância da DPESP em ações coletivas, moradia e encarceramento, as ACPs julgadas procedentes ou parcialmente procedentes somaram 34% e 23%, em um total de 30 e 27 ações, respectivamente. Essas duas áreas tiveram menor aderência do Judiciário, que julgou improcedentes 66% das ACPs na área de moradia e 73% das que tratavam de questões referentes à população encarcerada. Na área da saúde, 47% das ações civis públicas foram julgadas improcedentes, mesmo percentual das julgadas procedentes.

Tabela 5  
*Principais decisões judiciais por tema da ACP - 2009 a 2017*

TEMA	IMPROCEDENTE		PROCEDENTE		PARCIALMENTE PROCEDENTE		HOMOLOGADO ACORDO ENTRE PARTES		Total
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Moradia	19	66	1	3	9	31	0	0	29
População encarcerada	19	73	4	15	2	8	1	4	26
Saúde	7	47	7	47	0	0	1	7	15
Vaga em creche	0	0	8	100	0	0	0	0	8
Fornecimento de energia	2	40	1	20	1	20	1	20	5
Meio ambiente	3	60	1	20	0	0	1	20	5
Pessoas com deficiência	0	0	3	60	1	20	1	20	5
Fornecimento de água	2	40	0	0	3	60	0	0	5
Patrimônio histórico, paisagístico, artístico e cultural	2	67	0	0	0	0	1	33	3
<b>Total</b>	54	53	25	25	16	16	6	6	101

Fonte: Elaboração própria.

Observou-se que os direitos à educação e à saúde são reconhecidos, nos discursos dos juízes, como deveres do Estado e direitos constitucionais de eficácia plena, aplicáveis a todos os cidadãos; por isso essas ACPs foram em grande parte julgadas procedentes. Já as demandas relativas à moradia e à população encarcerada foram majoritariamente julgadas improcedentes. Os argumentos mobilizados nessas decisões judiciais foram, principalmente, os da discricionariedade da Administração Pública na alocação de recursos e na execução da política pública, da separação dos poderes e do princípio de isonomia entre os cidadãos, pelo qual, por exemplo, a ordem de inscrição no cadastro de programas habitacionais deve ser respeitada; no segundo caso, das ACPs relativas aos direitos da população encarcerada, os argumentos foram a não comprovação de omissão ou ilegalidade na conduta do Estado e também o princípio da discricionariedade da Administração. Como mostram as Tabelas 5 e 6,

há resistência do Judiciário em julgar procedentes demandas que influenciariam a execução e o planejamento de políticas públicas, ao passo que demandas mais amplamente reconhecidas no âmbito individual, como educação e saúde, têm mais respostas positivas do Judiciário, em consonância aos achados de outras pesquisas citadas por Oliveira (2019b).

Tabela 6

*Razões de decidir do Judiciário por tema das ACPs – 2009 a 2017*

Tema	Razões de decidir – Procedência	N	Razões de decidir – Improcedência	N
<b>Moradia</b>	Obrigação do Estado em inscrever moradores em programas de habitação social e bolsa-aluguel	2	Discricionariedade da Administração na alocação de recursos e na execução da política pública	12
	Dever do Estado	1	Separação dos poderes	10
	Omissão da Administração em prover políticas habitacionais aos moradores após reintegração de posse	1	Isonomia entre os cidadãos – respeito à ordem do cadastro nos programas habitacionais	9
	Controle de constitucionalidade e legalidade das ações do poder público municipal	1	Não se comprova omissão do Estado	4
			Área de preservação ambiental	3
			Natureza programática do direito à moradia	3
<b>População encarcerada</b>	Exigir o cumprimento daquilo que foi estabelecido e determinado pelos próprios entes públicos envolvidos	4	Não se comprova omissão/ilegalidade por parte do Estado	10
			Discricionariedade da Administração na alocação de recursos e na execução da política pública	9
			Separação dos poderes	5
			Consequências diretas no sistema prisional de todo o estado de São Paulo	2

<b>Saúde</b>	Dever do Estado	4	Discrecionalidade da Administração	3
	Direito constitucional de eficácia plena	2	Separação dos poderes	2
	Controle judicial dos atos administrativos	1	Não se comprova omissão/ilegalidade por parte do Estado	2
<b>Educação - vaga em creche</b>	Dever do Estado	8		
	Direito constitucional	7		
	Princípio da igualdade substancial	6		
	Direito de eficácia plena	3		

Fonte: Elaboração própria. O número de razões de decidir é diferente do número de ACPs.

Na próxima seção serão discutidos os limites e as potencialidades dessa atuação da Defensoria Pública para a efetivação de direitos, a partir das entrevistas realizadas com defensores públicos paulistas.

Percepções dos defensores paulistas sobre a judicialização de políticas públicas em tutela coletiva

Foram realizadas dez entrevistas com defensores públicos do estado de São Paulo, em abril de 2018 e janeiro de 2019, sendo seis homens e quatro mulheres. Cinco dos entrevistados atuam na área cível, quatro na área criminal e uma especificamente na área da infância e juventude. Em termos territoriais, quatro dos entrevistados atuam na capital, um na região metropolitana de São Paulo e cinco no interior do estado.

Dentre os entrevistados, seis disseram já ter atuado com ação civil pública (instrumento judicial) ou termo de ajustamento de conduta (instrumento extrajudicial), o que mostra a importância da atuação em tutela coletiva na visão dos profissionais que participaram desta pesquisa.

As falas dos entrevistados apontam para potencialidades dessa atuação, como a possibilidade de movimentar o debate público sobre uma determinada demanda e o maior protagonismo da instituição na resolução desses conflitos, já que a advocacia privada não tem legitimidade para atuar em tutela coletiva, mas também para fatores

internos e externos que inibiriam a atuação do defensor em demandas coletivas.

Foram citados como limitações internas à judicialização de direitos na esfera coletiva a ausência de uma política institucional específica, o número insuficiente de defensores para atender a todo o estado e a inexistência de cargos com essa atribuição exclusiva. No âmbito externo, as limitações citadas foram a amplitude dos efeitos das decisões judiciais em ações civis públicas, acarretando riscos de se criar jurisprudência negativa; a dificuldade de execução dessas ações, que, na maior parte das vezes, dependem de recursos públicos e de vontade política do Executivo, e o fato de o sistema de justiça ainda ser formatado para a litigância individual entre partes.

Quanto aos fatores internos, embora haja uma deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública de 2009 regulamentando a distribuição, organização, funcionamento e atribuições dos cargos exclusivos para tutela coletiva (CSDP, 2009), estes ainda não foram implementados. No modelo institucional atual, as demandas coletivas são atribuição comum a todos os defensores e dos Núcleos Especializados<sup>5</sup>; estes últimos têm o papel de propor uma litigância estratégica em relação aos temas em que trabalham e dar suporte aos defensores que atuam “nas pontas” (CSDP, 2007). No entanto, o grande volume de demandas individuais dificultaria que um mesmo defensor pudesse atuar nessas duas frentes. Tal atuação dependeria, no modelo atual, do ativismo de cada defensor, conforme relato do entrevistado abaixo.

A gente percebe que algumas administrações, a forma como distribuem os cargos, por exemplo, não há hoje –e não vejo há muito tempo, desde que entrei na Defensoria–, uma preocupação com tutela coletiva. Fala-se muito, tem processo tramitando no Conselho Superior, mas fica dependendo da boa vontade do defensor que está lá e às vezes nem é o da área. A gente descobre alguma coisa e vai atrás; quem vai atuar, sobra para a coordenação, porque não

---

<sup>5</sup> Em 2019 havia nove núcleos especializados na Defensoria de São Paulo, nas áreas de Infância e Juventude, Habitação e Urbanismo, Cidadania e Direitos Humanos, Direitos da Mulher, Diversidade e Igualdade Racial, Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência, Defesa do Consumidor, Situação Carcerária e atuação na Segunda Instância e Tribunais Superiores.

tem defensor com atribuição em tutela coletiva. (Entrevistado homem, 34 anos).

Além disso, a instituição ainda não consegue absorver todas as demandas individuais, por não estar presente em todas as comarcas do estado e ter um número insuficiente de defensores, na razão de um defensor para 24.940 pessoas da população de baixa renda, quando o ideal seria de um para 10 mil (Gonçalves *et al*, 2015). Conforme mostram Avritzer *et al*. (2014), a instituição estaria organizada na mesma lógica reprodutora de desigualdades do Poder Judiciário, isto é, os municípios com IDH mais alto são os que mais contam com a presença da Defensoria, o que dificulta o acesso de demandas suprimidas em municípios mais vulneráveis, nos quais se encontra grande parte da população que deve ser atendida por essa instituição.

[...] A Defensoria padece de um problema crônico de insuficiência de quadros; na grande maioria dos estados a gente tem uma cobertura insuficiente do serviço, várias comarcas descobertas e com as atribuições que foram delineadas pela lei 132, bastante extensa. Então, quando você tem muita coisa para fazer, e tem uma limitação de força de trabalho, tem que eleger prioridades. [...] Nas discussões internas, ali na Defensoria, também participei muito do processo de discussão da ampliação da Defensoria [...] e parte das discussões foi pautada por isso. Há necessidade, sim, de a Defensoria organizar essa atuação coletiva, mas a gente também tem a necessidade de estruturar o atendimento individual nas comarcas do interior, da grande São Paulo, nesse cinturão de pobreza da grande São Paulo, para dar conta dessa demanda que era absorvida, e ainda é, em parte, pela OAB, no convênio que a gente tem em São Paulo para prestação de assistência judiciária. (Entrevistado homem, 44 anos).

Quanto aos fatores externos, observou-se, principalmente entre os entrevistados mais antigos na carreira, uma percepção sobre os limites da efetividade da ação civil pública como instrumento de acesso a direitos, principalmente pelas repercussões jurídicas de uma resposta negativa e pela dificuldade de execução dessas ações, que, muitas vezes, dependem de recursos públicos e da vontade política do Executivo para rearranjar ou criar novas políticas públicas.

Uma das defensoras entrevistadas ressalta que, nas áreas de educação e saúde, processos individuais têm maior chance de resposta positiva do Judiciário, já que não influenciariam o modo como as políticas públicas são executadas. Por outro lado, na visão da defensora, decisões judiciais repetitivas a processos individuais também poderiam influenciar a execução de políticas públicas, como por exemplo a construção de creches para atender à demanda por vagas que chega ao Executivo via Judiciário.

Minha experiência [com ações coletivas] não foi muito positiva. Trabalho muito com ações para implementação de direitos, principalmente nas áreas da saúde e da educação. Já vi o poder público, por algumas vezes, implementar serviços em decorrência das ações individuais repetitivas. Ou seja, as ações individuais acabaram tendo um papel coletivo. Isso porque estes direitos estão garantidos e reconhecidos pelos Tribunais, de modo que as liminares nunca são cassadas. Porém, nas ações civis públicas, o julgamento não é só jurídico, mas também político. Vários argumentos que o Estado [Poder Executivo] usa em sua defesa nos processos individuais e que nunca são acolhidos, acabam sendo nas ações coletivas, que, muitas vezes, têm liminares não concedidas ou cassadas pelo Tribunal de Justiça. Portanto, na prática, vi mais resultados nas demandas individuais repetitivas, embora existam casos de sucesso também nas coletivas. Por exemplo, vi várias creches sendo construídas a partir de inúmeras ações individuais movidas nesse sentido. (Entrevistada mulher, 40 anos)

Ainda quanto à efetividade da atuação judicial, a amplitude dos efeitos de uma ação civil pública pode significar riscos caso uma ação tenha resultado negativo, gerando jurisprudência negativa sobre determinada questão. Por isso, soluções extrajudiciais devem ser buscadas antes da ação civil pública, de acordo com a maioria dos entrevistados.

Como alternativa à judicialização, o Ministério Público e a Defensoria Pública têm se empenhado em promover o “empoderamento” da sociedade civil, para que essa possa cobrar e fiscalizar o poder público, conforme mostrou o relatório de ações coletivas no Brasil do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018, p. 220), já que não há meios dessas instituições fiscalizarem a execução de uma decisão ju-

dicial. Na atuação extrajudicial, também cresce o protagonismo dessas instituições na construção das soluções e no monitoramento da execução do acordo.

[...] Acho que é essencial, sim, primeiro uma atuação prévia, extrajudicial, porque partir para uma tutela coletiva é arriscado para todos os efeitos. Os efeitos de uma decisão de tutela coletiva, se você perde, são muito negativos. Dependendo da extensão da coisa julgada, você pode ficar amarrado por muito tempo, impedindo uma nova demanda, por exemplo. [...] Por isso, é importante estudar antes, tentar resolver previamente, porque pode ter esse problema. (Entrevistado homem, 34 anos).

Outra limitação citada externa à atuação em tutela coletiva é o fato de que o sistema de justiça ainda é muito mais voltado à litigância individual entre partes. Na área criminal, por exemplo, a atuação da Defensoria em defesa dos direitos individuais do réu é requisito do devido processo legal; é uma área típica de demandas individuais. No entanto, a questão carcerária tem sido uma prioridade da Defensoria Pública também na esfera coletiva, conforme mostraram os dados na seção anterior. Essa atuação decorre de sua inclusão pela lei 12.313/2010 como um órgão de execução penal, responsável não só pela defesa do réu, mas também por zelar pela regular execução da pena, em todas as instâncias e de forma individual e coletiva, bem como por visitar os estabelecimentos prisionais, zelando pelo seu adequado funcionamento.

No nosso caso prisional, a gente teve uma ação julgada recentemente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), uma ação coletiva em que se reclamava a possibilidade de banho quente para os presos. A ação foi ajuizada em um ano que foi o inverno mais rigoroso dos últimos tempos em São Paulo, e aquilo passa a ser, na verdade, uma questão de saúde: prover o banho quente em locais onde tenha uma temperatura muito baixa. Essa ação coletiva foi ajuizada pelo núcleo; o estado de São Paulo se defendeu dizendo que não havia obrigação de fornecer banho quente; a ação que havia sido julgada procedente em primeiro grau foi reformada no tribunal. O tribunal cassou uma liminar para que o estado adaptasse suas instalações elétricas para instalação do chuveiro quente nas unidades prisionais, e só agora recentemente [...] que

o STJ julgou essa ação, entendendo que sim, havia ali um direito coletivo dessa massa carcerária de São Paulo, de ter essa atenção adequada, banho quente, como decorrência até da necessidade de assistência à saúde daquela população. O que prova que a ação coletiva tem também o condão de movimentar discussões. Eu não tenho conhecimento se essa providência foi implementada já, se esse acórdão do STJ já foi executado, mas sem dúvida isso acaba movimentando também a redefinição das políticas públicas. (Entrevistado homem, 44 anos).

Como se observa na fala do entrevistado, para além de almejar a influência direta em políticas públicas, já que esta pode ser dificultada pela protelação do Executivo em executar uma decisão judicial (Oliveira, 2019a), por exemplo, a judicialização também possibilita o debate público sobre determinado tema, gerando pressão social sobre as decisões do governo, conforme relato abaixo.

É evidente, pensando em serviços públicos, políticas públicas, que a gente tem os limites que são impostos pelo orçamento público e pela própria estrutura do Estado. Então, compreender a política pública, organizar a sociedade para que ela se empodere daquele determinado assunto, para que ela se emancipe no sentido de passar a ser um *player* nessa construção das políticas públicas, fazendo a pressão política, para que os dirigentes políticos destinem mais recursos para aquela determinada prioridade [...] traz muito mais valor do que você simplesmente ajuizar uma ação civil pública. (Entrevistado homem, 44 anos).

Os defensores entrevistados também apontam que os limites encontrados para a execução de uma decisão judicial, como a discricionariedade do Executivo, que permite que a elaboração das políticas públicas seja feita politicamente, e o orçamento público, muitas vezes limitado, tornam necessária a atuação extrajudicial dos defensores públicos para a solução desses conflitos. A Defensoria, nessa perspectiva, teria o papel de ser articuladora entre a sociedade e os poderes públicos responsáveis pela efetivação de direitos e oferta de serviços públicos.

Um exemplo dessa atuação extrajudicial é o programa *Acessa SUS*, conforme relatado por uma das entrevistadas, em que a DPESP atua em conjunto com o MP-SP, TJ-SP e a Secretaria Estadual de Saúde, des-

de 2016, atendendo a demandas por medicamentos no âmbito administrativo.

O projeto, conforme relatado pela defensora, foi de iniciativa da própria secretaria, para evitar o excesso de ações judiciais requerendo o fornecimento de medicamentos e de insumos de nutrição. Essas demandas, quando chegam à DPESP, são encaminhadas para uma comissão técnica da Secretaria de Saúde que avalia o caso e inclui a pessoa solicitante em um programa de assistência farmacêutica já existente. Em último caso, se o remédio de que a pessoa precisa não for disponibilizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e não houver outro equivalente, é aberta uma solicitação administrativa na secretaria. Conforme Oliveira (2019b), um dos resultados positivos da judicialização é a formação de parcerias, como esta entre instituições de justiça e órgãos do Executivo, para evitar a própria judicialização, possibilitando um atendimento mais ágil das demandas.

A legitimidade para atuar em demandas coletivas, judicializando políticas públicas, é vista pelos defensores como um poder político, na medida em que permitiria a influência sobre governos e sobre decisões políticas. No entanto, pelas dificuldades de estrutura da instituição e pelos limites da efetividade dessa atuação judicial em direitos coletivos, os defensores entrevistados entendem que é fundamental a atuação extrajudicial anterior à proposição de uma ACP, em que a Defensoria teria uma maior influência na elaboração e no monitoramento do acordo.

## Considerações finais

Embora os dados do estudo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018) mostrem que o Ministério Público ainda é o maior proponente de ações civis públicas, a Defensoria Pública de São Paulo tem considerável atuação na judicialização de direitos coletivos, sendo parte em mais de 1.200 ações entre 2007 e 2017, o que indica que a expansão do acesso à justiça por meio da Defensoria Pública também ampliou a possibilidade de as classes mais desfavorecidas reivindicarem direitos no âmbito coletivo.

Grande parte dessa atuação da Defensoria Pública de São Paulo, como visto a partir das sentenças dadas em primeira instância, se refere a disputas com os poderes Executivos estadual e municipais por

questões relacionadas às políticas de habitação e aos direitos da população encarcerada.

A judicialização de políticas públicas no âmbito dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos tem alcançado respostas positivas do Judiciário principalmente quando se referem ao direito à educação (vaga em creche), à saúde e aos direitos das pessoas com deficiência, direitos já solidamente reconhecidos na esfera individual. Por outro lado, as demandas que teriam uma maior influência sobre políticas públicas, como as políticas de habitação e relativas ao sistema carcerário, foram julgadas improcedentes em maior número, tendo os juízes argumentado principalmente pela discricionariedade do Executivo e pela separação de poderes.

Apesar de a atuação judicial na esfera coletiva fortalecer a instituição, diferenciando-a da advocacia privada e equiparando-a ao Ministério Público no que tange à tutela dos interesses sociais, sua efetividade é limitada por questões internas, como o número insuficiente de defensores e a falta de uma política institucional para essa atribuição, e por questões externas, como a cautela do Judiciário em decidir favoravelmente a demandas que incidiriam na discricionariedade dos representantes eleitos sobre a elaboração e a execução de políticas públicas.

Por essas razões, observou-se a percepção dos defensores entrevistados de que a atuação extrajudicial é necessária, de forma que a Defensoria tenha um papel de articuladora entre as demandas sociais e os poderes representativos, com maior protagonismo na formulação de soluções para esses conflitos e no acompanhamento da execução dos acordos.

A judicialização de políticas públicas no âmbito dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos encontra limites para sua efetividade e, por isso, estes têm sido considerados pelos defensores paulistas como uma arena de negociação entre instituições de justiça, poderes representativos e sociedade.

## Referências bibliográficas

- Arantes, R. B. (1999). Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (39), 83-102. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>

- Arantes, R. B. (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora Sumaré, Fapesp.
- Arantes, R. B. (2013). Ações coletivas. No L. Avritzer et al., *Dimensões políticas da justiça* (pp. 495-503). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Arantes, R. B. & Moreira, T. (2016). Defensoria Pública e Acesso à Justiça no Novo CPC. No J. A. Garcia de Sousa (Org.), *Defensoria Pública* (pp. 703-730). Salvador: JusPodivm.
- Avritzer, L., Marona, M. & Gomes, L. (2014). *Cartografia da Justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Brasil. (1981). *Lei ordinária nº 6938, de 31 de agosto de 1981*. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Brasil. (1985). *Lei ordinária nº 7347, de 24 de julho de 1985*. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Brasil. (1990). *Lei ordinária nº 8078, de 11 de setembro de 1990*. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Brasil.. (1994). *Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994*. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Brasil. (2007). *Lei ordinária nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007*. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Brasil. (2014). *Emenda Constitucional nº 80, de 04 de junho de 2014*. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Cardoso, L. Z. (2010). *Uma Fenda na Justiça - a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (2018). *Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. Brasília: CNJ. Disponível em <http://cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/03/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>
- Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo (CSDP) (2007). *Deliberação CSDP nº 38, de 04 de maio de 2007*. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=906&idModulo=5010..>
- Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo (CSDP) (2009). *Deliberação CSDP nº 139, de 06 de novembro de 2009*. Dis-

ponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=6237&idModulo=5010>.

- Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. (n.d.). *Anuários Estatísticos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. Disponível em <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2888>
- Gonçalves, G., Brito, L., & Figueira, Y. (Orgs.). (2015). *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário.
- Haddad, E. G. D. M. (Org.) (2011). *A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à Justiça*. São Paulo: Letras Jurídicas.
- Hirschl, R. (2007). *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moreira, T. D. M. Q. (2016). *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Moreira, T. D. M. Q. (2019). Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça: Impasses na Criação da Defensoria Pública nos Estados. *Dados*, 62 (4), 1-43. Disponível em <https://doi.org/10.1590/001152582019196>
- Oliveira, F. L. D. (2015). Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. *Ciências Sociais Unisinos*, 51 (2), 133-143. Disponível em doi: 10.4013/csu.2015.51.2.03
- Oliveira, F. L. D. (2017). O Supremo Tribunal Federal e a política no Brasil contemporâneo. *Cadernos Adenauer*, 1, 125-148. Disponível em [www.kas.de/wf/doc/23075-1442-5-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/23075-1442-5-30.pdf)
- Oliveira, V. E. D. (2019a). Apresentação. No V. E. D. Oliveira (Org.), *Judicialização de políticas públicas no Brasil* (pp. 15-39). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Oliveira, V. E. D. (2019b). Caminhos da judicialização do direito à saúde. No V. E. D. Oliveira (Org.), *Judicialização de políticas públicas no Brasil* (pp. 177-199). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

- Tate, C. & Vallinder, T. (1995). *The global expansion of judicial power*.  
Nova Iorque: New York University Press.
- Tate, C. (1995). Why the expansion of judicial power? No C. Tate & C.  
Vallinder. *The global expansion of judicial power* (pp. 27-38).  
Nova Iorque: New York University Press.
- Vianna, L. W., Burgos, M. B. & Salles, P. M. (2007). Dezesete anos de ju-  
dicialização da política. *Tempo social*, 19 (2), 39-85. Disponí-  
vel em <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>