

REVISTA CEJ

ISSN 1414-008X
Ano XXVI
jul./dez. 2022

Centro de Estudos Judiciários
do Conselho da Justiça Federal

84

Da *Lex Aquilia* à responsabilidade do Estado pela perda de uma chance: breves considerações sobre a evolução da responsabilidade civil aquiliana

Administração judiciária e neurodiversidade: o desafio ético do autoconhecimento organizacional

O *continuum* político-burocrático e o pseudorracionalismo jurídico



DINÂMICA DA ATUAÇÃO COLETIVA EM DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO: uma proposta de estudo*

DYNAMICS OF COLLECTIVE PERFORMANCE IN HUMAN RIGHTS OF THE FEDERAL PUBLIC DEFENDER'S OFFICE: a study proposal

Erika Alcantara Pinto

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as normas que configuram o desenho institucional do serviço de tutela coletiva em direitos humanos da Defensoria Pública da União, em âmbito nacional e regional, e delinear uma proposta de estudo da dinâmica institucional no campo da promoção e defesa dos direitos humanos de pessoas vulneráveis a partir da teoria institucional contemporânea.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; tutela coletiva; direitos humanos; teoria institucional.

ABSTRACT

The article aims to analyze the norms that configure the institutional design of the collective protection service in human rights of the Federal Public Defender's Office, at a national and regional level, and to outline a proposal to study the institutional dynamics in the field of promotion and defense of human rights of vulnerable people from contemporary institutional theory.

KEYWORDS

Constitutional Law; collective protection; human rights; institutional theory.

*Trabalho apresentado como requisito parcial de conclusão da disciplina "Aspectos Filosóficos dos Desenhos Institucionais" do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo analisa as normas que cuidam da tutela coletiva de direitos humanos quanto a pessoas em situação de vulnerabilidade, em especial, as normas regulamentares que disciplinam essa atuação no âmbito da Defensoria Pública da União (DPU) com a finalidade de delimitar o caminho a ser percorrido para a compreensão da dinâmica institucional da DPU, adotando-se a teoria institucional contemporânea como referencial teórico.

O pressuposto adotado para a compreensão do fenômeno é o de que a escolha de temas e questões que entram na pauta do serviço de tutela coletiva, tanto em âmbito nacional como regional, é uma escolha política, seja pelos efeitos que produzirão para a sociedade em geral, seja pelo fato de que qualquer escolha implica exclusões ante às limitações materiais da instituição, e que tais exclusões precisam ser democraticamente justificadas.

As defensorias públicas têm importante papel no cenário político como representantes de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, seja de forma judicial ou extrajudicial, e em diversos espaços deliberativos dentro das estruturas estatais. No entanto, a possibilidade de construção de instituições capazes de romper o círculo vicioso que produz e reproduz excluídos somente pode ser alcançada a partir de procedimentos inclusivos¹. Diante disso, deduz-se que a atuação coletiva em direitos humanos da Defensoria Pública da União, para ser capaz de traduzir adequadamente as demandas de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, reclama processos deliberativos democráticos, inclusive como método de legitimação das escolhas realizadas.

A escolha de análise deste tema, à luz da teoria institucional contemporânea – no que diz respeito às capacidades da DPU para lidar com os problemas práticos de sua competência no campo das tutelas coletivas, qual seja, a promoção e a defesa dos direitos humanos de indivíduos e grupos vulnerabilizados de forma ampla –, e dos efeitos produzidos pela sua atuação na realidade constitucional e eventual contribuição para o reforço da cultura democrática² se justifica porque a Defensoria Pública da União integra o sistema constitucional, mais especificamente, um componente do sistema de justiça, mas ao mesmo tempo é em si um sistema integrado por agentes públicos em interlocução com outras instituições públicas e com a sociedade civil. Dessas dinâmicas institucionais podem surgir propriedades emergentes que, por sua vez, podem produzir efeitos sistêmicos positivos ou negativos³.

Para alcançar o objetivo proposto, este trabalho descreve o papel das defensorias públicas desde uma perspectiva formal a partir dos diplomas normativos, iniciando pela Constituição Federal no art. 134, passando pela Lei Complementar n. 80/1994 e pela Lei Complementar n. 132/2009, que tratam da organização das defensorias, até as Resoluções do Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU) n. 127/2016 e 183/2021 que regulamentam a tutela coletiva de direitos humanos, com a

finalidade de contextualizar o objeto de estudo.

Posteriormente, será feita uma análise também descritiva da organização do serviço de tutela coletiva de direitos humanos da Defensoria Pública da União, seus setores, grupos de trabalho, comitês temáticos, mecanismos de participação e as principais informações disponibilizadas para o público em geral, desde os sítios eletrônicos da instituição⁴.

Essa contextualização é necessária para uma primeira aproximação com o objeto, cuja finalidade é identificar os mecanismos por meio dos quais a instituição coleta as informações necessárias ao desempenho de suas funções, interage com as demais instituições públicas e com a sociedade, presta contas de sua atuação e constrói soluções para os problemas apresentados.

Por fim, é delineada uma proposta de estudo da dinâmica institucional do serviço de tutela coletiva de direitos humanos da Defensoria Pública da União desde a perspectiva dos diálogos institucionais e sociais, das capacidades institucionais e dos efeitos sistêmicos.

2 DESENHO INSTITUCIONAL DA TUTELA COLETIVA DE DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

As defensorias públicas são instituições vocacionadas para a promoção e defesa dos direitos humanos de forma individual ou coletiva⁵, conforme art. 134 da Constituição Federal com redação pela Emenda Constitucional n. 80/2014. Não obstante a alteração formal da função institucional das defensorias definida na Constituição somente tenha ocorrido a partir da promulgação da supracitada emenda, a atuação coletiva na defesa dos direitos humanos de pessoas vulneráveis já podia ser observada na prática dessas instituições⁶.

A Defensoria Pública da União, objeto deste estudo, por exemplo, no ano de 2006, instituiu o primeiro Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva do País, na unidade do Estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2018, p. 9), antes mesmo da edição da Lei n. 11.448/2007 que alterou a Lei de Ação Civil Pública, legitimando as defensorias públicas para a sua propositura. Posteriormente, a Lei Complementar n. 80/1994 que organiza a DPU e as demais defensorias dos Estados e do Distrito Federal, prescrevendo normas gerais, foi alterada em 2009 pela Lei Complementar n. 132/2009, ampliando o papel da Defensoria Pública sobretudo no tocante à atuação coletiva em direitos humanos.

Antes da alteração da Lei Complementar n. 132/2009, as defensorias públicas tinham seu papel delimitado à prestação de assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados. Depois, foram alçadas ao posto de instituição permanente, cujo exercício funcional é expressão e instrumento do regime democrático. Assim, para além das funções que já lhes eram atribuídas foi incluída a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos – dimensão de atuação que hoje se

encontra expressa também na Constituição Federal por meio da alteração introduzida pela Emenda Constitucional n. 80/2014.

A Lei Complementar n. 132/2009, no campo da tutela coletiva dos direitos humanos, adotou como funções das defensorias públicas: a priorização das soluções extrajudiciais de conflitos; a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; a interdisciplinaridade no atendimento; a representação aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos; a promoção da 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; a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor; a promoção da 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; a participação, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; e a convocação de audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

A DPU, para concretizar as novas funções institucionais, editou a Resolução CSDPU n. 127/2016 regulamentando a tutela coletiva de direitos e interesses pela Defensoria Pública da União. Uma primeira leitura deste documento já permite ao leitor identificar uma importante alteração feita no que concerne aos destinatários da atuação da Defensoria Pública da União: as normas anteriormente descritas fazem constantemente referência ao atendimento a pessoas necessitadas, enquanto o regulamento adota o conceito de pessoas vulneráveis, tornando-se mais abrangente, porque abarca não só os indivíduos e grupos excluídos por fatores econômico-sociais, mas também todas as subjetividades subalternizadas por processos de exclusão, sejam de ordem ética, política ou técnica⁷.

2.1 ATRIBUIÇÕES DA DEFENSORA OU DEFENSOR NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E DOS DEFENSORES E DEFENSORAS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

A Resolução CSDPU n. 127/2016, no art. 7º, elenca de forma exemplificativa as funções a serem desempenhadas pela defensora ou pelo defensor nacional de direitos humanos. Para o objetivo deste trabalho, destacam-se aquelas que evidenciam seu papel político em dimensão nacional e internacional, em especial, no que se refere à atuação estratégica e de coordenação de ações que impactam principalmente na esfera política, como o acompanhamento de projetos de leis e o manejo de ações de controle de constitucionalidade, a participação em órgãos deliberativos e consultivos etc. Veja-se:

I – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; II – coordenar e subsidiar nacionalmente a atuação dos Defensores Regionais de Direitos Humanos, respeitado o princípio da independência funcional; [...] IV – estabelecer interlocução nacional junto aos demais órgãos e instituições, visando à

promoção dos direitos humanos e defesa coletiva de direitos e interesses; V – atuar junto à Defensoria Pública-Geral da União na elaboração do plano anual da Defensoria Pública da União e estabelecimento de programas nacionais e atuação estratégica da instituição; VI – participar, quando tiver assento e não houver outro membro exercendo esta função, dos conselhos e comitês federais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública; VII – manifestar-se, em nome da instituição, a respeito de projetos de lei e outros atos normativos concernentes a direitos humanos ou a interesses de vulneráveis; [...] IX – encaminhar ao Defensor Público-Geral Federal sugestão de representação ao Procurador Geral da República, nas hipóteses de inconstitucionalidade de lei atinente a direitos humanos ou a interesses de vulneráveis; X – opinar sobre a criação e participar da atuação estratégica dos Grupos de Trabalho e Núcleos Temáticos criados pela Defensoria-Geral da União; XI – publicar diretrizes nacionais de atuação coletiva aos Defensores Públicos Federais, respeitado o princípio da independência funcional; [...].

O art. 8º, por sua vez, especifica o rol de atribuições de defensores e defensoras regionais de direitos humanos, no qual se verifica o compromisso do manejo da tutela coletiva visando à proteção de grupos vulneráveis com priorização de soluções extrajudiciais e participação proativa no tema por meio da interlocução com outros órgãos e instituições e com a sociedade civil e na participação em órgãos deliberativos e consultivos municipais e estaduais em que tiver assento, dentro os quais se destaca:

I – promover a defesa judicial, em primeira instância, e extrajudicial coletiva de direitos e interesses de grupos integrados potencialmente por indivíduos vulneráveis; II – convocar audiências públicas, na forma do art. 4º, XXII, da Lei Complementar 80/94; III – expedir recomendações, objetivando a correção de condutas ou adoção de providências pelo destinatário, pessoa natural ou jurídica, pública ou privada; IV – celebrar compromissos de ajustamento de conduta, na forma do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85; [...] VI – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; VII – ajuizar 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 indivíduos vulneráveis integrantes do grupo; VIII – coordenar e subsidiar regionalmente a atuação dos Defensores Públicos Federais nos processos de assistência jurídica coletivos, respeitado princípio da independência funcional; [...] X – participar, quando tiver assento e não houver outro membro exercendo esta função, dos conselhos e comitês municipais, localizados na capital, e estaduais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública; XI – estabelecer interlocução regional junto aos demais órgãos e instituições, visando à promoção dos direitos humanos e defesa coletiva de direitos e interesses; XII – promover a tutela individual extrajudicial e judicial nas hipóteses de grave violação a direitos humanos ou de especial relevância do tema, especialmente em casos que atinjam componentes de minorias ou grupos vulneráveis; [...].

Embora a promoção e defesa dos direitos humanos seja atribuição de todas as defensoras e defensores públicos federais nos limites de seus ofícios de atuação, a norma atribui aos de-

fensores e defensoras de direitos humanos um papel extremamente relevante e que, portanto, deve ser levado em consideração na compreensão da dinâmica institucional da Defensoria Pública da União no que concerne à tutela coletiva de direitos humanos, nas relações que estabelecem com os demais órgãos e instituições e nos efeitos produzidos pela sua atuação. Cada uma dessas atribuições por si mereceriam um estudo próprio buscando identificar como se desenvolve o trabalho dos defensores em cada uma dessas atividades e o impacto destas na realidade constitucional.

Tendo em vista a importância desses agentes para a compreensão da dinâmica institucional, é importante seguir na análise do processo de escolha e destituição de defensor ou defensora nacional de direitos humanos e dos defensores e defensoras regionais de direitos humanos, observando-se as pequenas mudanças institucionais recentemente produzidas e que podem indicar preocupação com a legitimidade da atuação institucional no campo da tutela coletiva de direitos humanos.

3 A RESOLUÇÃO CSDPU N. 183/2021: UMA APOSTA NA LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA

A Defensoria Pública da União, ao conquistar o espaço de instituição permanente do sistema de justiça, dotada de autonomia e independência, com competência para atuar na promoção e proteção dos direitos humanos de indivíduos e grupos vulneráveis de forma ampla, em âmbito judicial e extrajudicial, podendo influenciar, inclusive, na produção legislativa e de políticas públicas no tema, passa, por conseguinte, a demandar maior carga de legitimação de suas ações junto à sociedade civil, minimamente, quanto aos indivíduos potencialmente afetados pela sua agenda de atuação.

Recentemente, em 2 de julho de 2021, foi editada a Resolução CSDPU n. 183/2021, que trouxe importantes alterações diante da Resolução CSDPU n. 127/2016, em especial, quanto ao processo de escolha do defensor ou defensora nacional de direitos humanos. Pela resolução anterior, a seleção era feita pelo defensor ou defensora pública-geral federal dentre os integrantes de lista sêxtupla elaborada, mediante processo de escolha plurinominal e aberta, dentre membros estáveis da DPU, pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União.

A nova resolução promoveu abertura no processo de escolha, agora realizado a partir de lista tríplice formada pelo conselho superior, por meio de votação plurinominal, com os adendos de que: (I) a sociedade civil formará lista sêxtupla a partir da lista de candidatos e candidatas habilitados, conforme procedimento previsto em edital publicado pelo conselho superior; (II) a escolha pelo defensor ou defensora pública-geral federal será precedida de audiência pública⁸.

Por outro lado, o procedimento de escolha de defensor ou defensora pública regional, bem como seu substituto ou substituta, permanece com seleção pelo defensor ou defensora pública-geral federal dentre os integrantes da lista tríplice de candidatos formada por escolha plurinominal e secreta de defensoras e defensores públicos federais no efetivo exercício de suas funções na região. No entanto, ao estabelecer que o procedimento será regido por edital próprio, há espaço para que cada região construa, se assim desejarem, processos participativos e inclusivos de seleção.

Outra novidade da resolução foi definir um perfil para a função de defensor ou defensora nacional de direitos humanos, qual seja a experiência ou formação na área de direitos humanos. Essa regra, junto com a estabilidade, já prevista na norma anterior, são requisitos para concorrer à vaga. Esses requisitos, no entanto, não se aplicam à função de defensor ou defensora regional ante o risco de não se conseguir preencher as vagas em todas as regiões.

A resolução introduziu ainda um mecanismo de controle popular indireto ao estabelecer que qualquer civil poderá provocar o conselho superior a deliberar acerca da destituição de defensora ou defensor nacional e regional, bem como seus substitutos ou substitutas. A decisão de destituição depende da aprovação do voto de dois terços dos membros do conselho superior, assegurada a ampla defesa.

No campo das atribuições dos defensores especializados em direitos humanos, a Resolução CSDPU n. 183/2021 traz alterações na redação, mantendo, de modo geral, o espírito de atuação estratégica e cooperativa, privilegiando as soluções extrajudiciais e a participação em órgão colegiados, podendo os defensores valer-se, quando necessário, dos mecanismos judiciais existentes.

[...] a atuação coletiva em direitos humanos da Defensoria Pública da União, para ser capaz de traduzir adequadamente as demandas de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, reclama processos deliberativos democráticos, inclusive como método de legitimação das escolhas realizadas.

47

Outra relevante alteração refere-se ao dever de prestação de contas, o que não constava na norma anterior. O defensor ou a defensora nacional de direitos humanos deverá apresentar ao Conselho Superior da Defensoria Pública da União, no mês de março, relatório de suas atividades no ano anterior, assim como os defensores e defensoras regionais na mesma época o farão ao defensor ou defensora nacional de direitos humanos, com a ressalva de que deverão privilegiar a atuação estratégica, fundamentando no relatório a impossibilidade de atuação nos casos que lhe forem submetidos e que tenham impacto no território de sua atribuição.

Essas são pequenas mudanças, mas que merecem acompanhamento, porque mudanças, ainda que sutis, de incorporação de valores democráticos nos processos decisórios das instituições podem produzir efeitos importantes para o aprofundamento da democracia (VERMEULLE, 2007), em especial, diante do papel desempenhado por estes agentes na abertura dos canais do Estado para pautas de indivíduos e grupos historicamente marginalizados.

As mudanças promovidas pela Resolução CSDPU n. 183/2021 mobilizam em alguma medida três dos quatro valores democráticos descritos por Vermeulle (2007): (I) imparcialidade, que pode ser verificada pelo estabelecimento de critérios como o da experiência ou formação na área de direi-

tos humanos, privilegiando, portanto, agentes com algum nível de vocação para atuação no campo dos direitos humanos; (II) prestação de contas, por meio do dever de confecção de relatórios anuais, em especial, por parte de defensores e defensoras regionais, que precisam demonstrar atuação alinhada às diretrizes de defensor ou defensora nacional, somada à possibilidade de controle indireto por qualquer cidadão que poderá requerer ao conselho superior a destituição de defensor ou defensora; e (III) a deliberação, incrementada não apenas pela possibilidade de indicação de nomes por parte da sociedade civil para formação da lista sêxtupla, mas pela determinação de convocação de audiências públicas antes da escolha de defensor nacional pelo defensor ou defensora pública-geral.

4 ESTRUTURA DO SERVIÇO DE DIREITOS HUMANOS E TUTELA COLETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Para desempenhar o papel que lhe foi atribuído de promoção e defesa dos direitos humanos de forma estratégica em temas sensíveis para grupos vulneráveis, a Defensoria Pública da União constituiu um sistema integrado pelo defensor ou pela defensora nacional de direitos humanos e pelas defensoras e defensores regionais de direitos humanos.

O defensor ou a defensora nacional de direitos humanos desempenha a função de coordenação e organização da atuação de defensoras e dos defensores regionais de direitos humanos e representa a Defensoria Pública da União nos diálogos com outros órgãos e instituições na temática de direitos humanos e na defesa coletiva de pessoas em situação de vulnerabilidade, participando de colegiados federais nos quais a Defensoria Pública da União tenha assento, podendo manifestar-se em nome da instituição diante de leis e outros atos normativos relacionados a esses temas.

No campo das atribuições dos defensores especializados em direitos humanos, a Resolução CSDPU n. 183/2021 traz alterações na redação, mantendo, de modo geral, o espírito de atuação estratégica e cooperativa, privilegiando as soluções extrajudiciais e a participação em órgão colegiados [...]

Os defensores e as defensoras regionais de direitos humanos coordenam e subsidiam regionalmente a atuação coletiva das defensoras e dos defensores públicos federais e podem promover diretamente medidas de assistência jurídica coletiva, sem prejuízo à atuação dos escritórios originalmente responsáveis por promover essa assistência, podendo inclusive atuar em conjunto com eles. Politicamente, atuam na interlocução local da Defensoria Pública da União com outros órgãos e instituições de sua região para a promoção de direitos humanos e defesa coletiva de pessoas em situação de vulnerabilidade, participando de colegiados estaduais ou distritais relacionados a essas temáticas. Também são incumbidos da difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico e da representação aos sistemas internacionais de proteção dos

direitos humanos, postulando perante seus órgãos.

A partir do sítio eletrônico da instituição, é possível observar diversos instrumentos com que desempenham suas funções. As notas técnicas compõem o primeiro deles: são documentos em que expressam de forma objetiva opiniões sobre políticas públicas ou programas de governo, fatos de impacto social e propostas normativas, monitorando e contribuindo para o debate de temas que entendem como relevantes para a sociedade.

Na página da instituição podem ser encontradas notas técnicas sobre catadoras e catadores, comunidades indígenas e tradicionais, segurança alimentar e nutricional, população em situação de rua, trabalhadoras e trabalhadores resgatados de situação de escravidão, saúde, migrações, apatridia e refúgio, identidade de gênero e cidadania, a comunidade LGBTQIA+, pessoas privadas de liberdade e enfrentamento à tortura, vítima de tráfico de pessoas, políticas etnoraciais, moradia e conflitos fundiários, mulheres, idosos e pessoas com deficiência.

Objetivando construir soluções extrajudiciais para a adequada tutela de direitos humanos de grupos vulneráveis em diálogo com os demais órgãos e instituições, também atuam expedindo recomendações. Além dos temas supracitados foram identificadas recomendações sobre educação e a pandemia da covid-19. Na página da instituição é também publicado o catálogo de recomendações no qual são apresentadas as principais orientações emitidas pela Defensoria Pública da União, uma amostra dos principais temas e iniciativas tomadas.

As audiências públicas têm sido uma importante ferramenta no campo da atuação coletiva em direitos humanos. A Defensoria Pública da União organiza audiências públicas com a finalidade de estabelecer diálogos com a população em situação de vulnerabilidade. Entre 2016 e 2021, foram realizadas audiências públicas diversificadas para debater a proibição da doação de sangue por homens homossexuais; o atendimento integral à saúde dessa população; a PEC 241 e seus impactos para a garantia de direitos sociais; sacrifício religioso de animais; registro civil de pessoas trans; aborto legal; tortura e encarceramento feminino; uso medicinal da maconha; saúde da mulher, autonomia e recusa terapêutica; avaliação e prestação de contas do projeto "A Defensoria vai aonde o povo pobre está" e planejamento de ações para 2020; hormonioterapia, transexualidades e travestilidades; afetados pela mineração em Maceió; população quilombola do Estado de Pernambuco; auxílio emergencial; implantação de mais ouvidorias externas pela Defensoria Pública da União; vacina contra a covid-19; e pessoas em situação de prisão e enfrentamento à tortura.

Além de organizar audiências públicas para colher informações que subsidiem suas ações, a DPU participa de audiências públicas organizadas por outras instituições. Entre 2015 e 2019 participou de debates sobre o novo marco legal para migrantes (PL 2516/15), realizada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados; medidas de combate ao tráfico humano, realizada pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados; ensino das noções básicas da Lei Maria da Penha (Lei n. 13.566/2018) nas escolas públicas e privadas de João Pessoa/PB, organizada pela Câmara Municipal de João Pessoa (CMJP); mudança na regulação de agrotóxicos, organizada pela Câmara de Deputados; a atuação da Defensoria Pública da União na área de enfrentamento à LGBTIfobia, promovida pela

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal; autonomia dos povos indígenas, políticas de cotas étnoraciais, promovida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo; proteção aos direitos humanos dos povos indígenas da comunidade Encanto da Patioba, de etnia Tupinambá, realizada em Itapebí/BA; descriminalização de povos tradicionais, realizada na Bahia; e a liberdade religiosa, organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Desde 2014, a Defensoria Pública da União instituiu grupos de trabalho integrados por membros da DPU das diferentes regiões do país cujo objetivo é conferir celeridade às ações que exigem medidas imediatas para fazer cessar violações de direito ou garantir direitos fundamentais para essas populações socialmente, organizacionalmente e informacionalmente vulnerabilizadas.

Em 2018, foram criados canais para recebimentos de denúncias, relatos e depoimentos sobre situações de violação de direitos humanos, reunindo informações para mapeamento de violações de direitos humanos relacionadas a contextos específicos: os observatórios em Direitos Humanos, criados em vários estados brasileiros pela Defensoria Pública da União em conjunto com outras instituições. Atualmente, três observatórios de Direitos Humanos estão em funcionamento na DPU: o Observatório do Enem, o Observatório das Cotas Raciais e o Observatório Nacional de Direitos Humanos e Hanseníase.

Recentemente, a Defensoria Pública da União criou um mecanismo de monitoramento para atuação especializada em temas de grande impacto social: os Comitês Temáticos Especializados. Atualmente constam da página: Comitê Pacaraima; Comitê Altamira; Comitê Bacia do Rio Doce e Brumadinho; Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã (RBC). A especialização temática permite o aprofundamento do conhecimento no campo com repercussões sobre a capacidade da instituição e com potencial para produção de efeitos sistêmicos positivos.

A transparência da atuação pode ser medida a partir dos diversos documentos encontrados na página da instituição, dentre os quais estão os anuários, o catálogo de recomendações expedidas; as notas técnicas; atas das audiências públicas e os informes defensoriais.

5 UMA PROPOSTA PARA O ESTUDO DA DINÂMICA INSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA ATUAÇÃO COLETIVA DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Acredita-se que para a adequada compreensão da dinâmica institucional da Defensoria Pública da União no campo da tutela coletiva em direitos humanos deve-se adotar como referencial científico o paradigma dos sistemas complexos, como afirmado por Almeida, Bolonha e Rangel (2015), por entender que a ordem constitucional brasileira é um sistema de sistemas (VERMEULLE apud ALMEIDA; BOLONHA; RANGEL, 2015), e que é das interações entre esses sistemas, no interior do sistema constitucional, que habita o movimento de construção da democracia e de efetivação de direitos.

A Defensoria Pública da União é um sistema dotado de componentes, mas também é um componente do sistema de justiça e, por conseguinte, do próprio sistema constitucional.

Portanto, devem ser objetos de estudo tanto a dinâmica interna entre seus agentes quanto a dinâmica interinstitucional e com a sociedade, a partir de postura dialógica que permita enxergar não apenas os componentes individualmente, mas os agregados e as propriedades que emergem da interação desses componentes no interior dos sistemas.

Seguindo as diretrizes de Almeida, Bolonha e Rangel (2015), sugere-se como primeiro passo a identificação dos atores com quem os defensores especializados na tutela coletiva de direitos humanos interagem em âmbito nacional e/ou regional, de modo intra ou interinstitucional, a depender do recorte que se pretende adotar na pesquisa, para se determinar o nível de agregação. Depois, propõe-se a adoção de uma epistemologia sistêmico-complexa que seja capaz de perceber os fenômenos e propriedades que emergem da interação entre os componentes e ao mesmo tempo identificar suas origens. O terceiro passo é a adoção de uma metodologia dotada de instrumentos que permita a análise de processos dinâmicos de agregação e interação dos quais podem resultar propriedades emergentes.

As audiências públicas têm sido uma importante ferramenta no campo da atuação coletiva em direitos humanos. A Defensoria Pública da União organiza audiências públicas com a finalidade de estabelecer diálogos com a população em situação de vulnerabilidade.

49

Nessa perspectiva devem ser avaliadas as propriedades dos componentes e se podem ser estendidas ao agregado – conjunto de agentes ou instituições que interagem entre si. Em caso de assimetria entre as propriedades dos componentes e as propriedades do sistema, devem ser identificadas as propriedades emergentes e compreendidas suas origens a partir da relação mantida pelas partes para, ao final, identificar na dinâmica institucional os efeitos sistêmicos que decorrem dessas interações (ALMEIDA; BOLONHA; RANGEL, 2015).

Com o passar do tempo as defensorias foram ampliando seu escopo de atuação, o que inicialmente se restringia à orientação e defesa jurídica dos necessitados. Hoje, entretanto, ganha contornos políticos relevantes diante da incumbência de defesa e promoção de direitos humanos. Portanto, analisar a atuação da Defensoria Pública da União nas questões de direitos humanos em sua dimensão coletiva demanda uma teoria que dê conta do seu caráter dinâmico e complexo.

As instituições, no desempenho de suas capacidades institucionais, produzem efeitos sistêmicos que reverberam em outras instituições e na própria sociedade e, ao mesmo tempo, repercutem de volta, numa espécie de movimento ondulatório de reverberação e eco. É nessa perspectiva que deve se dirigir a análise da dinâmica institucional correlacionando efeitos sistêmicos e capacidades institucionais, a fim de identificar os problemas institucionais que impedem ou dificultam a concretização das promessas constitucionais.

A proposta é identificar no plano jurídico-formal as competências atribuídas à Defensoria Pública da União pelos diplomas normativos em comparação à sua atuação prática e ao plano

político, avaliando os mecanismos que adota e os valores democráticos que incorpora. Interessa para a análise saber: como se organiza, como reúne informações, como delibera, como presta contas e qual o grau de acessibilidade das informações pertinentes à atuação coletiva de direitos humanos para a sociedade civil.

Outras perspectivas de análise importantes são, para além das prescrições formais de competência, o modo como são exercidas e a dinâmica das relações intra e interinstitucionais, mas não só entre estas. O estudo ora proposto deve ser ampliado para a finalidade de também avaliar como ocorrem esses diálogos com a própria sociedade civil, porque a realidade constitucional não se compõe apenas das relações entre órgãos, instituições e agentes públicos – o cidadão é elemento central dessa experiência, além de legítimo intérprete da constituição (HABÉRLE, 1997).

Almeida, Bolonha e Rangel (2013) esclarecem que a capacidade institucional está relacionada aos recursos e informações que uma instituição ou um agente pode mobilizar para formular uma decisão, e que a especialização – porque representa um aprofundado conhecimento teórico e empírico de determinada área de conhecimento – credita maior capacidade institucional ao órgão especializado.

Já os efeitos sistêmicos, por sua vez, estariam relacionados à previsibilidade dos resultados da decisão. Quanto mais informada a decisão, maiores as chances de não produzir efeitos negativos para as pessoas que vivem a realidade constitucional. Reconhecer suas próprias fragilidades e limitações é um bom começo para elaborar estratégias de ação institucional que não produzam efeitos danosos para a sociedade e que podem repercutir inclusive deslegitimando o agir da própria instituição.

50

A transparência da atuação pode ser medida a partir dos diversos documentos encontrados na página da instituição, dentre os quais estão os anuários, o catálogo de recomendações expedidas; as notas técnicas; atas das audiências públicas e os informes defensoriais.

Almeida, Bolonha e Rangel (2013) explicam que, quando uma instituição não consegue responder aos efeitos sistêmicos com suas capacidades institucionais, essa situação acarreta problemas institucionais, os quais, por sua vez, também podem produzir efeitos sistêmicos danosos para a sociedade, que subtraem a legitimidade da atuação institucional porque afastam a instituição de valores democráticos mínimos.

Os problemas institucionais podem se apresentar sob a forma de: reducionismo da atividade institucional, quando a instituição não reconhece sua função política dentro da ordem democrática, limitando-se à atuação formalista; isolacionismo das instituições, quando não busca atuação cooperativa por meio de mecanismos de diálogos interinstitucionais; estadismo da ideologia institucional, quando a atuação da instituição atende mais aos interesses do Estado que a de uma razão pública advinda da esfera política; personalismo, quando as motivações da instituição se confundem com os interesses pessoais dos seus agentes;

e conformismo, quando os vícios anteriormente elencados são reconhecidos pela instituição, mas nenhuma providência é tomada a respeito (ALMEIDA; BOLONHA; RANGEL, 2013).

Os efeitos sistêmicos, por sua vez, representam a força política pela qual uma instituição pode democraticamente intervir na vida de outras instituições ou de cidadãos, ao mesmo tempo em que pode ser usada como força de resistência (ALMEIDA; BOLONHA; RANGEL, 2013), revelando-se, portanto, um importante indicativo do desempenho da dinâmica da instituição e de sua legitimidade, ante ao seu caráter reflexivo.

Considerando este aporte teórico, a proposta de estudo é analisar o nível de preparo da Defensoria Pública da União para enfrentar as demandas de direitos humanos que lhes são colocadas correlacionado com os efeitos sistêmicos que produz, identificando eventuais problemas institucionais que possam existir; assim como a existência de mecanismos capazes de promover valores democráticos e que incrementem a legitimidade de sua atuação institucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das capacidades institucionais e efeitos sistêmicos dentro de um contexto jurídico-político, embora recaia com frequência sobre o Poder Judiciário e as Cortes constitucionais, pode ser estendida a todas as instituições revestidas de atribuições em uma ordem deliberativo-democrática (BOLONHA; EISENBERG, RANGEL, 2011), sendo, portanto, plenamente compatível com a análise das defensorias públicas, sobretudo, diante das mudanças institucionais que revestiram estas instituições de novos papéis na defesa dos direitos humanos em uma dimensão coletiva, convertendo-as em um importante *player* na cena política.

Esses novos papéis trazem desafios. Nesse sentido, Osório (2019) avalia que o sucesso de litígios depende das interações entre litigantes, vítimas, ativistas, organizações representativas e que é dessas interações que se estabelece a legitimidade dos litigantes. Com efeito, os diálogos sociais e interinstitucionais, quando capazes de aprofundar as capacidades institucionais, podem gerar efeitos sistêmicos positivos que são a força política dotada de legitimidade com potencial para impactar as demais instituições e produzir as mudanças sociais desejadas.

Esses desafios envolvem a escolha adequada dos instrumentos capazes de mobilizar outros atores institucionais de quem depende a efetivação dos direitos reclamados. Sabe-se que, por vezes, as vitórias judiciais não se convertem na prática em efetivação de direitos, não realizando as esperadas mudanças sociais. Portanto, ferramentas dialógicas cooperativas talvez produzam resultados com maior eficácia.

Neste trabalho foram descritos superficialmente os diversos mecanismos por meio dos quais a Defensoria Pública da União atua no campo da tutela coletiva de direitos humanos, que não se restringem às ações judiciais. Cada uma dessas frentes de atuação é um campo fértil para a compreensão da dinâmica da DPU a partir de estudos mais aprofundados.

O estudo da dinâmica institucional perpassa pela compreensão dos diálogos que uma instituição estabelece com as demais instituições públicas da ordem político-jurídica (diálogos institucionais) e com a sociedade civil (diálogos sociais). Nesse aspecto,

observa-se que a ampliação de escopo da atuação das defensorias alargou sua frente de atuação, não se restringindo aos diálogos apenas com o Judiciário e demais instituições do sistema de justiça. Suas relações se estendem aos órgãos e entidades dos demais Poderes até organismos do sistema internacional.

Revela-se amplo, portanto, o campo de estudos e pesquisas envolvendo a atuação coletiva em direitos humanos da Defensoria Pública da União e as relações que estabelece com o Poder Judiciário, por meio das ações coletivas, ações de controle de constitucionalidade, audiências públicas, *amicus curiae* etc.; com o Poder Executivo, por meio de notas técnicas, recomendações, audiências públicas ou opinando nos órgãos colegiados em que possui acento; com o Poder Legislativo acompanhando e manifestando-se acerca de projetos de lei ou participando em audiências públicas organizadas por órgãos deste Poder; e nos diálogos com a sociedade, sobretudo, no modo como traduz as expectativas de direito dos grupos em situação de vulnerabilidade para os canais do Estado.

NOTAS

- 1 Boaventura (2016) busca identificar sociabilidades alternativas concretas capazes de romper com o círculo vicioso que produz e reproduz excluídos a partir da reconstrução ou reinvenção de espaços-tempos que favoreçam e promovam a deliberação democrática.
- 2 Zettel, Ganem e Bolonha (2012) apontam que [a] *teoria institucional* [...] tem apresentado novas propostas políticas e jurídicas para a organização de instituições específicas, partindo (I) das capacidades apresentadas por cada uma dessas instituições para lidar com os problemas práticos de sua competência, e (II) dos efeitos que são produzidos no ambiente institucional por cada decisão tomada isoladamente por uma instituição.
- 3 Almeida, Bolonha e Rangel (2015) fazem defesa contundente da aplicação da teoria dos sistemas complexos na avaliação de problemas de ordem constitucional, afirmando que somente um paradigma científico complexo é capaz de reconhecer os fenômenos que emergem da interação entre seus componentes, sejam eles intra-institucionais ou interinstitucionais, e os efeitos produzidos a partir dessas interrelações.
- 4 As informações coletadas foram extraídas de <https://promocaoedireitoshumanos.dpu.def.br/> e <https://www.dpu.def.br/defensoria-nacional-de-direitos-humanos>.
- 5 Esse mister constitucional revela-se um dos mais relevantes ante o potencial para se tornar um canal de abertura das portas do Estado Democrático de Direito para todos aqueles que ficaram de fora dele por diversos processos histórico-estruturais excludentes. O acesso aos direitos humanos e, em especial, às condições materiais mínimas de existência podem criar as condições necessárias para que indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade se coloquem como sujeitos ativos de sua própria história.
- 6 O processo de ampliação da atuação das defensorias no campo dos direitos humanos e das tutelas coletivas observado nas últimas décadas ocorre de forma sutil e gradual, a partir de processos informais e internos, que posteriormente foram sendo formalizados. Esses processos informais de mudança também se configuram como uma importante chave de análise institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).
- 7 O termo vulnerabilidade, o qual frequentemente podemos observar nos discursos sobre direitos humanos e políticas públicas, segundo pesquisa realizada por Carmo e Guizardi (2018) acerca do seu conceito e sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social, carece de precisão. Trata-se de conceito em construção e sua adequada compreensão reclama o reconhecimento da concomitância de fatores éticos, políticos e técnicos que atuam sobre a capacidade dos indivíduos para o enfrentamento de riscos aos quais estão suscetíveis devido à vivência em contextos de desigualdade e injustiça social. As autoras ressaltam que a pobreza por si só não explica a vulnerabilidade, é preciso ampliar o olhar para outros processos excludentes e subalternizantes, como a falta de acesso a estruturas de poder e oportunidades.
- 8 Na Resolução CSDPU n. 127/2016, o mandato do Defensor Nacional de Direitos Humanos era de dois anos, sendo admitida uma recondução. Na Resolução CSDPU n. 183/2021, o mandato permanece sendo de dois anos,

porém admitidas sucessivas reconduções desde que observado novo processo de escolha.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Máira; BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique. A legitimidade na teoria institucional: os efeitos sistêmicos como um aspecto legitimatório. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, RS, v. 7, n. 22, p. 148-169, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/273>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- ALMEIDA, Máira; BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique. Sistemas complexos e direito constitucional. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito: RECHTD*, São Leopoldo, RS, v. 7, n. 3, p. 253-266, set./dez. 2015. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2015.73.05>. Acesso em 20 fev. 2022.
- BOLONHA, Carlos; EISENBERG, José; RANGEL, Henrique. Problemas institucionais do constitucionalismo contemporâneo. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 17, p. 288-309, 2011. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/344>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves; ZETTEL, Bernardo Barbosa; GANEM, Fabrício Faroni. O modelo democrático-deliberativo: possibilidades institucionais. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 41, p. 64-106, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/4artigo41.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- BRASIL. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. Resolução n. 127, de 06 de abril de 2016. Regulamenta a tutela coletiva de direitos e interesses pela Defensoria Pública da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 abr. 2016. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/30844-resolucao-n-127-de-06-de-abril-2016-regulamenta-a-tutela-coletiva-de-direitos-e-interesses-pela-defensoria-publica-da-uniao>. Acesso em: 5 fev. 2022.
- BRASIL. Defensoria Pública da União. Promoção de direitos humanos. *Portal DPU*, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://promocaoedireitoshumanos.dpu.def.br/sistema-de-defensoras-e-defensores-nacional-e-regionais-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- BRASIL. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. Resolução CSDPU n° 183, de 2 julho de 2021. *Boletim eletrônico interno da DPU: BEIDPU*, Brasília, DF, n. 129, 6 jul. 2021. Disponível em: <https://dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/63311-resolucao-csdpu-n-183-de-02-de-julho-de-2021-dispoe-sobre-a-promocao-e-protecao-de-direitos-humanos-no-ambito-da-dpu>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. Defensoria Pública da União. *Anuário de atuação coletiva da DPU: abril/2017 a maio/2018*. Brasília, DF, jun. 2018. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/publicacoes-dndh>. Acesso em 05 mai. 2021.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BRASIL. Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm. Acesso em: 17 out. 2019.

CARMO, Michelly Eustáquia do Carmo; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, mar. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRG6RrNmsYn8WHv/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2022.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 30.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

OSÓRIO, Leticia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, mar. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WHGgkzbtQYZJhLQgZHdTk8s/?lang=pt><https://www.scielo.br/j/rdp/a/WHGgkzbtQYZJhLQgZHdTk8s/?lang=pt>. Acesso em: 5 fev. 2022.

SANTOS, Boaventura. *Reinventar la democracia e reinventar el estado*. Buenos Aires: Clacso. 2016.

VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*. New York: Oxford University Press, 2007.

Artigo recebido em 12/10/2022.

Artigo aprovado em 14/11/2022.

Erika Alcantara Pinto é advogada no Rio de Janeiro e doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá e Especialista em Direito Civil e Administração Estratégica.