# CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO, PROCESSO ESTRUTURAL E DEFENSORIA PÚBLICA PRÓ-MINORITÁRIA: CAMINHOS PARA UM ACESSO À JUSTIÇA REDISTRIBUTIVO

Gustavo Carlos Couto Knopp[1]
Junior Leite Amaral[2]

## RESUMO

O presente artigo articula-se em torno de uma tríade conceitual composta pelas temáticas dos diálogos institucionais, do processo estrutural e do acesso à Justiça. Essa articulação visa analisar as possibilidades de ampliação do acesso à Justiça a partir da conexão entre as teorias dos diálogos institucionais e a técnica do processo estrutural. Em um contexto marcado por desigualdades históricas, bloqueios institucionais e judicialização crescente de demandas sociais, discute-se a legitimidade democrática das decisões judiciais em matéria de direitos fundamentais, problematizando o modelo de separação de poderes e o lugar do Judiciário na deliberação constitucional. O texto propõe uma leitura da atuação das Defensorias como instituições não apenas contramajoritárias, mas essencialmente pró-minoritárias**,** vocacionadas a traduzir juridicamente as demandas de grupos vulnerabilizados. A análise combina elementos teóricos com dados empíricos e normativos sobre a atuação da Defensoria Pública no Brasil. Defende-se que o acesso à Justiça, para ser efetivo, deve ser compreendido em sua dimensão estrutural, participativa e radicalmente igualitária, exigindo redesenhos institucionais e procedimentais compatíveis com os desafios da democracia constitucional contemporânea.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça; diálogos institucionais; processo estrutural; Defensoria Pública; direitos fundamentais.

## ABSTRACT

This article is structured around a conceptual triad composed of the themes of institutional dialogues, structural litigation, and access to justice. This articulation aims to analyze the possibilities for expanding access to justice through the connection between institutional dialogue theories and structural litigation techniques. In a context marked by historical inequalities, institutional blockades, and the growing judicialization of social demands, the democratic legitimacy of judicial decisions on fundamental rights is discussed, problematizing the separation of powers model and the place of the Judiciary in constitutional deliberation. The text proposes a reinterpretation of Public Defender's Offices as institutions that are not merely counter-majoritarian, but essentially pro-minoritarian, designed to legally translate the demands of vulnerable

[1] Defensor Público Estadual (RS). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas; <gustavo-knopp@defensoria.rs.def.br>.
[2] Defensor Público Federal. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas; <jlaamaral@gmail.com>.

groups. The analysis combines theoretical elements with empirical and normative data on the performance of the Public Defender's Office in Brazil. It is argued that access to justice, to be effective, must be understood in its structural, participatory, and radically egalitarian dimension, requiring institutional and procedural redesigns compatible with the challenges of contemporary constitutional democracy.

**Keywords:** Access to justice; institutional dialogues; structural litigation; public defender's office; fundamental rights.

## 1. INTRODUÇÃO

Vivemos no Brasil tempos de acirramento de conflitos políticos e sociais, motivados não só pela polarização e intolerância política, mas também pela não superação de um processo histórico de desigualdade social. Segundo dados do IBGE (Brasil, 2023), 90,9% da população obtém renda mensal total *per capita* inferior a três salários mínimos e, conforme a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (Esteves et al., 2025), mais de 90% das populações jurisdicionadas das regiões norte e nordeste do País possuem rendimento *familiar* de até três salários mínimos. Não é surpresa, assim, que o Poder Judiciário seja provocado a contribuir na estabilização de disputas políticas e econômicas, em especial em temas como direitos fundamentais, litígios estruturais e omissões estatais.

Quando isso acontece, é costumeira a indagação: haveria usurpação, por parte do Judiciário, de competência constitucionalmente atribuída ao Executivo ou Legislativo e, portanto, violação aos princípios da separação de poderes e do Estado Social? E por outro lado, haveria instrumentos jurídicos e/ou processuais para resguardar os direitos fundamentais e as políticas públicas essenciais ao mínimo existencial, para que não se convertam em mera promessa constitucional inconsequente? Afinal, como preservar a democracia e a separação de poderes diante de omissões estatais estruturais violadoras de direitos?

Este artigo, que explora as teorias dos diálogos institucionais, bem como a temática dos processos estruturais, pretende analisar qual o papel do Poder Judiciário à luz de tais indagações e como o acesso à Justiça promovido pelas Defensorias pode contribuir para arrefecer o quadro de generalizada, sistêmica e massiva violação de direitos fundamentais, em prol de uma progressiva justiça social.

## 2. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS, SEPARAÇÃO DE PODERES E O PARADIGMA PRÓ-MINORITÁRIO

O debate a respeito do protagonismo do Poder Judiciário no cenário político vem ocupando um lugar de destaque na experiência democrática recente. É objeto de discussão não só em ambiente acadêmico, mas também pelo povo brasileiro. Todavia, a despeito da aparente contemporaneidade das críticas a esse respeito, o tema, a rigor, não é uma novidade na teoria constitucional. Fundamentou discussões seminais tanto a respeito do *desenho institucional* mais adequado à luz da separação de poderes no Estado de Direito (em seu aspecto organizacional), como no que se refere às tarefas e limitações de cada poder sob a ótica da hermenêutica constitucional (isto é, quanto ao desempenho prático das funções de cada poder, em especial pelo Poder Judiciário).

Como pano de fundo, a doutrina constitucionalista nos traz uma pergunta vital: em um arranjo institucional baseado no ideal democrático e de separação de poderes, quem deve ter a última palavra sobre o sentido da Constituição, em especial quando se trata de decidir sobre direitos fundamentais? A resposta a tal indagação coloca em rota de colisão dois ideais (ou ideários) do Estado Constitucional de Direito: a democracia (deliberação democrática pelo Parlamento) e o constitucionalismo (controle, por parte do Judiciário, do conteúdo das leis e atos normativos à luz da Constituição), como pontua Mendes (2008).

Essas questões são discutidas há certo tempo pela doutrina constitucionalista estadunidense e canadense sob a perspectiva da revisão judicial (*judicial review*), mas não devemos perder de vista o fato de que a realidade histórica brasileira tem sua própria conformação. Se é verdade que o segundo pós-guerra, embalado pela conjuntura histórica mundial, ocasionou um movimento político-jurídico ao redor do globo, dando ensejo à inscrição de valores éticos em textos constitucionais para garantir o compromisso com a preservação de ordens pluralistas e democráticas, também é verdade que o contexto histórico e estrutural do Sul Global, marcado pela colonialidade e históricos arbitrários, tem suas próprias especificidades. Não por acaso, diz-se que o constitucionalismo, no Brasil, teve um "triunfo tardio", notadamente a partir da "reconstitucionalização do país, por ocasião da discussão

prévia, convocação, elaboração e promulgação da Constituição de 1988", após o fim do período ditatorial (Barroso, 2005). A partir de então tomou mais corpo a *constitucionalização do Direito*, compreendida como "efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico" (Barroso, 2005). Em contraste com países como a Alemanha – que precisa lançar mão da cláusula do Estado Social para dela extrair a normatividade constitucional para direitos sociais (Alexy, 2012) –, no Brasil há um rol considerável de direitos fundamentais sociais constitucionalmente previstos. Nosso problema não é propriamente normativo, mas de eficácia material.

É à luz dessa conjuntura que devemos nos perguntar sobre o papel das nossas instituições. Seria acertado, como defende Barroso (2018), reconhecer um papel não só *contramajoritário* às cortes superiores, mas também *representativo* (de sentimentos socialmente difundidos) e até mesmo *iluminista*, baseado em "uma razão humanista que conduz o processo civilizatório" e que "empurra a história na direção do progresso social e da liberação de mulheres e homens"? E qual seria o papel da Defensoria Pública nessa conjuntura? Se a Defensoria é a instituição constitucionalmente vocacionada à "promoção dos direitos humanos" (art. 134, "caput", CRFB), qual sua relevância nesse arranjo institucional, diante de uma realidade material assolada por uma desigualdade histórica e estrutural?

Antes de abordar essas questões, precisamos dar um passo atrás. O título de nosso tópico foca em "diálogos institucionais". Mas, dentro da amplitude da teoria constitucional, sobre o que exatamente estamos falando? Tal como expõe Mendes (2008), o contraste que aqui se faz, além do já indicado entre democracia (deliberação parlamentar) e constitucionalismo (revisão judicial), é entre as teorias da última palavra e as teorias do diálogo, bem como entre substancialismo e procedimentalismo. O que se procura é saber (ou sustentar) quem tem (ou deve ter) a última palavra (se é que existe) a respeito do sentido da Constituição e dos direitos fundamentais. Para Dworkin (1978), quando se trata de direitos fundamentais, o conteúdo da decisão (*output* substantivo) é mais relevante do que o procedimento para chegar a ela (*input* procedimental), pois eles não devem ser deixados à mercê da política majoritária. Já as "teorias" do diálogo institucional tentam lidar com a

chamada (e também controvertida) *dificuldade contramajoritária – countermajoritarian difficulty*, em Bickel (1986) – decorrente de atribuir-se a um poder "não eleito" a última palavra em matéria de direitos fundamentais. Essa propalada "dificuldade" é abordada: (i) com enfoque nas técnicas destinadas à autocontenção do Poder Judiciário, notadamente no âmbito de teorias "normativas", que defendem que o diálogo deve ter lugar na própria dinâmica processual; e (ii) com enfoque no aspecto político e institucional das decisões, que admite, pela via das teorias empíricas, que há um inafastável caráter dialógico externo/exógeno nas decisões judiciais, tratando-se de um fenômeno estrutural – isto é, um produto *necessário* e inevitável da separação de poderes (Mendes, 2008).

Apesar da nomenclatura corrente, é interessante constatar que mesmo a doutrina especializada não defende que "diálogo" seja uma palavra tão precisa. Afinal, se um dos polos tem o poder de decisão e o outro tem o dever de acatá-la, não se trataria de uma conversa entre iguais (Huscroft, 2008). Todavia, a realidade é que as teorias do diálogo não ignoram nem escamoteiam tal dinâmica. São simplesmente realistas: por mais que o Poder Judiciário possa ter a última palavra sob o ponto de vista normativo – e de fato tem, na organização do direito brasileiro –, essa palavra tem um caráter de provisoriedade na dinâmica política e sofre múltiplos constrangimentos no mundo dos fatos.

Como expõe Friedman (1993) em sua defesa por um *constitucionalismo dialógico* ou *constitucionalismo popular mediado*, o risco de uma teoria jurídica que se fecha no normativo é de que ela: (i) ignora os limites estruturais do sistema de justiça (tempo, orçamento, formação dos operadores, cultura jurídica); (ii) sobrecarrega as instituições com expectativas inalcançáveis; (iii) produz discursos jurídicos desconectados da realidade, que funcionam mais como "manifestações de fé moral" do que como instrumentos transformadores. Para o autor, seria uma presunção exagerada supor que o sistema de governo representa a maioria; na realidade, ele integra vozes de diferentes grupos (e não de uma maioria "estável"), de modo que a maioria é um *mito* – ou, no mínimo, *uma questão de grau*. Assim, o diálogo é inevitável e a corte deve ser vista como participante ativa do debate, em tensão dinâmica com os demais poderes e a opinião pública (Mendes, 2008).

Embora tal debate tenha origem na teoria constitucional estadunidense e canadense, pode ser aproveitado para a realidade latino-americana. Não como modelo a ser emulado, mas por sua utilidade enquanto estrutura de problematização. É válida, nesse sentido, a observação de Mendes (2008) de que a teoria constitucionalista brasileira mais clássica tem um certo grau de artificialidade e baixa problematização dos modelos "idealizados", o que nos torna despreparados para lidar com as dificuldades práticas contemporâneas.

Ao discutir mais especificamente a realidade das democracias da América do Sul, Roberto Gargarella (2014) dá um diagnóstico que nos parece preciso: ainda que as constituições latino-americanas tenham amplificado seus catálogos de direitos (incluindo os sociais), mantiveram inalterada a "sala de máquinas" herdada do século XIX: um arranjo concentrador, pouco representativo e excludente do poder político. Como resultado, passa a existir uma contradição entre a parte dogmática (direitos) e a parte orgânica (poder) das Constituições; temos promessas de inclusão e de justiça, mas as instituições que deveriam implementá-las permanecem elitistas, oligárquicas ou disfuncionais. As minorias que têm por função exercer a revisão judicial – magistratura togada – não são as mesmas minorias que se busca proteger, o que gera uma concepção elitista da imparcialidade (Gargarella, 2020).

Há uma perplexidade no fato de o Poder Judiciário ter a dúbia função de ser imparcial e de também exercer uma função "contramajoritária", que pressupõe uma atuação em prol de minorias. A inquietação é saber: de onde vêm as vozes minoritárias às quais as cortes precisam dar ouvidos? Longe de nos aferrarmos romanticamente a desenhos institucionais como respostas salvadoras, sustentamos que a Defensoria Pública, no Brasil, possui potencialidade e respaldo constitucional para servir como veículo de articulação das demandas sociais reprimidas, e de atestação da gramática dos direitos humanos em ações individuais e coletivas. Para além de ser contramajoritária, a vocação constitucional da Defensoria é de ser essencialmente *pró-minoritária*: as Defensorias Públicas não atuam por uma via de simples reação ou contenção de maiorias, mas exercem função *ativa* na defesa e representação de grupos vulnerabilizados. Orientam-se, assim, pela escuta leal das

demandas reprimidas, pela contínua e inesgotável arqueologia das invisibilidades sociais e pela busca de articulação jurídica dos interesses politicamente silenciados.

Quando se trata de discutir os papéis desempenhados pelas cortes nas democracias constitucionais, a literatura é prenhe de imagens e adjetivações. No modelo visionário de Dworkin (1986), há o protótipo do "juiz Hércules", a quem o autor dá a tarefa de encontrar a *resposta certa* à luz do ordenamento jurídico e da história institucional, com base em uma lógica de *romance em cadeia* (*chain novel*). Já a crítica ao ativismo traz imagens como de "reis-filósofos", "profetas morais", "oráculos do direito", entre outros (Mendes, 2008). Se formos comparar, a Defensoria Pública possui uma posição talvez menos pretensiosa, mas não menos fundamental, que é a de desempenhar a guarda dos vulneráveis (Maia, 2017), com a tarefa de promover uma abertura ética à alteridade em matéria dos debates públicos, de modo a democratizá-los na prática, possibilitando a participação efetiva e informada de comunidades periféricas, potencialmente carentes de representação jurídica. Essa atuação não exclui, por óbvio, o trabalho de associações e entidades autônomas de representação. Com elas, as Defensorias formam pontes, caminhos conjuntos em defesa das vozes politicamente minoritárias, ainda que tais "minorias" representem, na realidade, a maioria demográfica em nosso País em termos de gênero, raça/etnia e classe.

Evoluindo no tema, Gargarella (2014) aponta que existe um bloqueio em nossa deliberação democrática, que não é episódico, mas estrutural, porque embutido na arquitetura do poder constitucional. Isso explica, em certa medida, o papel crescente do Judiciário. As grandes promessas constitucionais e as grandes falhas estruturais acarretam a judicialização frequente de temas sensíveis, inclusive em matéria de direitos sociais. Nesse passo, os diálogos institucionais constituem campo profícuo para debate e resolução, contanto que não sirvam meramente para maquiar os interesses conflituosos que lhes são subjacentes. Sempre haverá interesses conflitantes; o que se busca é uma forma mais justa de colmatá-los.

Convém atentar à posição lançada nas últimas linhas da citada obra de Gargarella (2014), que confere um tom que se harmoniza com nossa preocupação:

> A justiça institucional aqui defendida requer, certamente, um processo aberto e persistente de diálogo coletivo, isto é, um processo que inclui o diálogo entre

> os poderes, mas que não se esgota nele. Esse diálogo público, que coloca a própria cidadania em seu centro, e não nas margens, precisa ser incentivado e respaldado também constitucionalmente. Trata-se de um debate coletivo imprescindível para enfrentar e resolver problemas públicos que afetam setores amplos e diversos. Hoje, no entanto, o diálogo coletivo encontra-se constitucionalmente relegado ou obstaculizado, colonizado pelo dinheiro (desigualmente distribuído), e amplamente viciado em seu conteúdo, dada a marginalização social decorrente da ausência sistemática, no espaço público, das vozes dos grupos mais desavantajados da sociedade. […]
> Em todo caso, esse processo socialmente inclusivo e deliberativo nos remete a uma maneira distinta de pensar a democracia. [A] visão de democracia que aqui se defende não vê a autoridade como fundada em um "assentimento não deliberado" da comunidade, mas como o resultado de uma conversa coletiva sempre inacabada e conflituosa. (Gargarella, 2014, p. 365-366 – tradução livre do original)

Em sua tese doutoral, Conrado (2008) "recruta" Dworkin e Rawls – evidentemente, com as devidas adaptações, frente às evidentes divergências entre os dois autores – para defender que, qualquer que seja o emissário da decisão, suas razões estarão sujeitas a um certo controle de legitimidade moral substantivo, em uma lógica que qualifica o poder epistêmico da decisão, qualquer que seja a autoridade (*pedigree*) da instituição que emana o ato. A separação de poderes deve estimular um "desafio deliberativo" entre poderes. Não há uma resposta de princípio, geral e abstrata, mas a ação da corte evita a "marginalização da linguagem dos direitos". Propõe Rawls (2001) que não há como se chegar a um consenso sobre doutrinas filosóficas abrangentes, mas sim em concepções políticas de justiça, que permitam um "pluralismo razoável" – e essa linguagem é a *razão pública*. No fim das contas, parece-nos mais urgente buscar um debate sobre princípios do que uma competição sobre poder (Dworkin, 1995), notadamente diante da realidade brasileira, profundamente desigual e com instituições que historicamente tendem a favorecer as elites econômicas, sejam estas quais forem.

A existência da revisão judicial estimula a "tensão virtuosa" entre forma (separação de poderes) e substância (direitos fundamentais): não importa tanto quem está mais inclinado ao erro ou ao acerto, mas sim essa "circularidade permanente", que gera uma expectativa de que a "separação dos poderes deliberativa" tenha maior probabilidade de chegar à "resposta certa", havendo uma tendência de concessões recíprocas animadas pela razão pública (Mendes, 2008).

Apostar nos diálogos como forma de democratização, por certo, não anula nem prejudica outras lutas sociais em prol dos grupos vulnerabilizados. Não se perde

de vista que a perspectiva desse tema é marcadamente liberal. Cuida-se, todavia, de um campo que permite abertura em espaços tradicionalmente reservados a interesses de grupos econômicos privilegiados. O esforço pela ampliação dessa perspectiva no debate público, portanto, é válido e profícuo.

## 3. PROCESSO ESTRUTURAL E A NECESSIDADE DE REVISITAR AS CONCEPÇÕES TRADICIONAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

No direito brasileiro, o tratamento dos conflitos, sejam eles coletivos ou individuais, se atém majoritariamente à tradição jurídica individualista de lógica binária (Nunes, 2019). Como uma controvérsia privada entre dois interesses unitários e diametralmente opostos, a base do modelo tradicional refere-se "às perspectivas individualistas e patrimonialistas, no qual vigoram os princípios da liberdade, propriedade privada e segurança jurídica" (Lima, 2021, p. 354); o procedimento é tratado como mero assunto particular das partes e a adjudicação é refletida sob o prisma da administração e disposição do patrimônio individual.

Os atributos dos litígios que qualificam o modelo tradicional – abaixo listados –, evidenciam o arquétipo adjudicatório dos direitos objeto da tutela convencional. São eles: (i) a bipolaridade, na medida em que o litígio se organiza como uma confrontação entre indivíduos, seguindo a dinâmica de autor e réu e, ao final, de ganhador e perdedor; (ii) a retrospectividade, pois a controvérsia gira em torno de uma série de eventos passados e se destina à correção daqueles, com consequências jurídicas aos litigantes; (iii) a autossuficiência, pois a definição do conflito se materializa com a prolação da sentença, que produz efeitos restritos às partes envolvidas no litígio; (iv) o posicionamento passivo do julgador, que ocupa a função de um árbitro neutro nas interações desenvolvidas pelas partes, que dispõem da faculdade de iniciar o procedimento e realizar o controle (Lima, 2021, p. 354).

Mas o modelo individualista seria mesmo o mais condizente para o tratamento dos conflitos na contemporaneidade? Seria ele adequado em um mundo globalizado, em que as relações sociais são predominantemente massificadas; em que os litígios são marcados por características como da multipolaridade, complexidade, coletividade, elevado impacto social; e ainda diante de um quadro de

violações massivas, generalizadas e sistemáticas a direitos fundamentais? A resposta a tais questionamentos parece negativa, por algumas razões.

"Em um mundo globalizado, em que as relações são predominantemente massificadas, a ocorrência de litígios coletivos é inevitável" (Vitorelli, 2018, p. 4). Logo, a administração da justiça e a proteção de direitos devem ser refletidas sob o âmago coletivo estrutural, e não apenas sob a ótica de relações jurídicas individualizadas. A solução judicial tipicamente individualista, que se manifesta nos litígios assim estritamente considerados e até mesmo nos coletivos não estruturais, apesar de necessária para resolver situações – no primeiro caso, de emergência e, no segundo, de desconformidade sistêmica e coletiva –, não se apresenta como estratégia para mudança social prospectiva. Não bastasse isso,

> A adequada tutela de um direito expresso em um litígio estrutural de interesse público não se limita a uma atuação episódica, demarcada no tempo e no espaço. Demanda, outrossim, que haja uma constante relação entre o Judiciário e as instituições sociais. (Lima, 2021, p. 360)

Múltiplos outros fundamentos contribuem para essa necessária virada de chave do campo processual. Em primeiro lugar, nas ações individuais, apenas com a recorrência dos casos é que incidirá luz àquele problema até então invisível na sociedade. Essa dinâmica ocorre de maneira mais corrente nos processos estruturais, pois o aumento da visibilidade de uma causa auxilia colocar em movimento outras forças sociais que permaneceriam alheias ao problema (Vitorelli, 2017, p. 379). Como segundo ponto, no modelo convencional de adjudicação, o julgador desempenha o papel de analisar o passado para remediá-lo, em um método de solução que, na prática, não reestrutura a desorganização existente. Terceiro, porque "as ações individuais dificilmente enfrentam a complexidade de problemas estruturais" (Lima, p. 361), e estes, por sua vez, não são solucionáveis pela simples procedência ou improcedência do pedido, pois adentram em outros campos, como o da escassez orçamentária, da discricionariedade administrativa na alocação orçamentária, das dificuldades fáticas e técnicas de implementação etc. Quarto, e talvez o mais relevante, porque os litígios individuais tendem a ser mais juridicamente regressivos do que progressivos no aspecto de justiça social.

O processo estrutural se define como um processo, em regra, coletivo que pretende, pela atuação do Poder Judiciário, a reorganização de uma estrutura

burocrática (pública ou privada) que viabiliza, causa ou fomenta a ocorrência de violações a direitos em razão do seu modo de funcionamento (Vitorelli, 2017). Exatamente pela existência de um estado de desconformidade estruturada, que pode advir tanto de uma situação de contínua e permanente ilicitude, como de uma situação lícita que não corresponde ao estado de coisas ideal (Didier, 2020), a lei, sozinha, é insuficiente para contornar o problema. Isso motiva a atuação do Judiciário, destinada a que a violação não seja apenas removida e o problema aparentemente resolvido, mas que acarrete resultados práticos significativos a ponto de impedir que tais problemas tornem a se repetir (Vitorelli, 2018, 344-346).

Para isso, no processo estrutural, a postura do juiz deve se assemelhar àquela também atribuível ao legislador, no sentido de analisar o passado para moldar o futuro, projetando neste a sua visão de como a instituição destinatária da ordem deve se organizar e se comportar (Vitorelli, 2017, p. 385). Isso, por outro lado, não significaria eventual usurpação de competência alheia? Como exposto no tópico antecedente, pensamos que as possibilidades de usurpação ficam mitigadas desde que a condução do procedimento e as razões invocadas se ajustem dialogicamente para encontrar a solução para disfunção posta no litígio, o que reivindica o abandono – ou, pelo menos, a mitigação – da estrutura processual puramente adversativa.

É fato que a atuação do Judiciário em determinados temas, notadamente para concretização de direitos prestacionais, acrescido do emprego do modelo de decisão judicial forte ou de comando e controle – “no qual a figura do juiz é trazida para o centro do processo estrutural” (Lima, 2019, p. 362) – tem a potencialidade de abalar os princípios democráticos da separação de poderes (Lima, 2019; França, 2021; Sarlet, 2017) e do Estado Social (Sarlet, 2017), ainda que ao fim isso possa não acontecer. Por essa potencialidade de violar preceitos da democracia deliberativa, certo segmento da doutrina sustenta a impossibilidade de o Judiciário se arvorar na implementação ou reformulação de políticas públicas. Tal raciocínio credita, por via reflexa, à sociedade o encargo de socialmente se mobilizar para promover as mudanças sociais e políticas que reputa necessárias. A empiria, infelizmente, revela que nem sempre os agrupamentos sociais atingidos – notadamente quando de força política minoritária – possuem projeção institucional para desmantelar aquele quadro

de coisas violador de direitos fundamentais. Exemplo disso é o tema de fundo tratado na ADPF 347 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Há mais de 10 anos, o STF reconheceu, pela técnica da declaração do estado de coisas inconstitucional, uma grave e massiva violação aos direitos dos reclusos no sistema carcerário nacional. A aguardada mobilização progride de forma tímida, a despeito de relevantes esforços. Sobre esse tipo de situação, Michael McCann (1994, p. 10) salienta que "os efeitos e usos indiretos dessa espécie de litigância podem ser os mais significativos de todos para as lutas políticas da maioria dos movimentos sociais" – significa dizer que tais ações jurídicas produzem impactos que ultrapassam os aspectos meramente procedimentais, reverberando na esfera política e social mais ampla. Logo, certamente deixar tal realidade desguarnecida, relegando-a para o Poder Legislativo, em nada colaboraria para a melhoria do sistema carcerário, seja porque muitos dos direitos *já estão previstos* na legislação especial (só carecem de implementação), seja porque a força política dos envolvidos pode ser muito diminuta, como é o caso das pessoas encarceradas com pena definitiva, que não possuem sequer direito a voto.

É incongruente sustentar que o processo estrutural, quando assentado em bases participativas e em contexto dialógico, não possa se revelar como um modelo de adjudicação de direitos que preserva os princípios democráticos, ou que não seja útil e viável para superar estados de desconformidade comuns em países onde há falhas sistêmicas e graves bloqueios políticos e institucionais. Para tanto, é necessário que se fomente, nos processos estruturais, um modelo de decisão compartilhado (Lima, 2021) ou experimental. Modelo em que o juiz se compromete "em fazer concessões e, ao mesmo tempo, assumir responsabilidades num modelo 'dialógico'", buscando "fomentar a interação de forma ampliada entre a instituição (ou instituições) violadora(s) e a sociedade impactada, bem como aos órgãos administrativos e/ou legislativos" (Lima, 2021, p. 367).

A eliminação dos conflitos, evidentemente, é utópica: sempre haverá interesses contrapostos. Ainda assim, isso não diminui a pertinência do processo estrutural. O fato é que o grau de adequação e legitimidade dos processos estruturais será tão mais intenso quanto mais se priorizar o modelo de decisão que enfoque no diálogo com a sociedade afetada direta ou indiretamente, com as instituições

violadoras e outros atores sociais aptos a contribuir para o debate, possibilitando a elaboração de decisões embasadas ao máximo em consensos e construções sociais. Com isso, as objeções acerca da falta de legitimidade democrática e mesmo de capacidade institucional do Judiciário serão mitigadas ou até mesmo eliminadas. O modo de operacionalização deste modelo de decisão:

> […] engaja os participantes das instituições contra quem as medidas reformatórias serão impostas e insere a sociedade civil no processo, colocando-a enquanto agente influente na construção do feito, o que auxilia no cumprimento e eficácia das medidas. (Lima, 2021, p. 370)

Com fundamento no raciocínio trilhado, se de um lado estamos a assistir a intensificação do controle judicial das políticas públicas, a ponto de os tribunais se tornarem um palco de discussão com elementos políticos[3], há que se procurar meios para que a legitimidade constitucionalmente atribuída aos demais Poderes não seja abalada. Preserva-se, com isso, não apenas a separação de poderes, mas também o direito fundamental ao acesso à Justiça, visto que ambos são pilares essenciais da democracia e devem, portanto, ser assegurados com igual intensidade.

## 4. A DEFENSORIA PÚBLICA E A RELAÇÃO ENTRE DIÁLOGOS E PROCESSO ESTRUTURAL

Finalizamos o tópico antecedente com uma breve menção ao acesso à Justiça. Não se ignoram, aqui, as críticas acerca das limitações, para o contexto brasileiro, dos movimentos renovatórios do acesso. Todavia, partindo delas, é possível demonstrar o porquê o estudo dos relatórios coordenados por Cappelletti e Garth (1988) permanece útil e necessário, inclusive em nosso contexto. Diversamente do que costumeiramente ocorre em outras áreas da ciência jurídica, cuida-se de temática que guarda uma atualidade permanente. Passados mais 40 anos da finalização da então maior e mais significativa pesquisa mundial sobre o acesso à Justiça realizada (Projeto Florença), ainda são relevantes as apurações e soluções apresentadas naquele estudo empírico. Notadamente quando utilizadas, como se pretende, como guia à superação de nossos desafios atuais. Afinal, os problemas lá diagnosticados ainda estão longe de serem resolvidos. Aliás, “as ondas ainda são

[3] Recentemente podem ser citadas inúmeras ações em que se atribuiu ao STF o controle ou revisão de políticas públicas, dentre elas a ADI 7.827, ADI 7.839, ADC 96 e ADI 7633.

chaves muito atuais. Estamos longe de ter no Brasil acesso à Justiça, tanto por óbices econômicos, quanto institucionais" (Ferraz et al., 2017, p. 187).

Não se ignora o alerta no tocante à repetição acrítica das ondas renovatórias, que pode transformar o acesso à Justiça em "um grande conceito guarda-chuvas" (Ferraz et al., 2017, p. 187) e, por consequência, conferir ao termo múltiplos sentidos e significados, como algo que a tudo adere ou se intersecciona. Todavia, esse tipo de "falha" – que até poderíamos chamar de "abertura", em uma visão mais positiva – não confere qualquer desacerto ou desatualização do Projeto Florença em face das relações sociais atuais. Na verdade, a crítica muitas vezes é utilizada para legitimar discursos antagônicos às conclusões produzidas pelo relatório. Cuida-se de imprecisão em que pretendemos não incorrer.

Dito isso, convém que nos questionemos: o acesso à Justiça se intersecciona com o que foi exposto até aqui? A resposta a tal questionamento é mais complexa do que talvez possa parecer. Por primeiro, porque, de partida, não desejamos incorrer na excessiva generalização de tais termos. Em segundo lugar, porque a teoria dos diálogos e os processos estruturais podem parecer temas estranhos ou exógenos ao acesso; no entanto, o acesso à Justiça objeto das pesquisas empíricas coordenadas por Cappelletti e Garth (1988) tem implicação direta com os temas analisados nos tópicos anteriores.

Os processos estruturais, enquanto procedimentos destinados para gerar soluções sistêmicas e progressivas de justiça social, pressupõem, como já referido, o intercâmbio de conhecimento e capacidade de todos os envolvidos no litígio, assim como da sociedade em geral. Essa dinâmica se relaciona com as teorias dos diálogos, que surgem como alternativa ao ativismo autoritário e à omissão legislativa – o que pode ser vislumbrado por meio de técnicas endoprocessuais ou mesmo em uma perspectiva política mais ampla, estrutural. A interação entre os preceitos que orientam as teorias constitucionalistas dos diálogos com os instrumentos da teoria processualista dos litígios estruturais tem aptidão, em nosso sentir, de produzir os elementos conducentes à efetivação do acesso à Justiça, que se destina a gerar resultados coletivos, "individual e socialmente justos" (Cappelletti; Garth, 1988, p. 8).

Ainda que não se pretenda identificar uma correspondência rígida e exaustiva entre cada uma das três primeiras ondas renovatórias do acesso à justiça e os institutos aqui examinados, é possível reconhecer, em chave analítica, uma certa convergência entre os eixos estruturantes deste artigo e os marcos históricos daquele movimento (Cappelletti; Garth, 1988). (i) A Defensoria Pública, como instituição vocacionada no Brasil à prestação universal da assistência jurídica integral e gratuita, guarda afinidade funcional com os objetivos da *primeira onda*, voltada à superação de barreiras econômicas ao acesso, inclusive pelo modelo público ou institucional de assistência jurídica. (ii) Os processos estruturais, por sua vez, enquanto mecanismos aptos a enfrentar violações sistêmicas e persistentes de direitos fundamentais, dialogam com os propósitos da *segunda onda*, ao propor uma superação do modelo adjudicatório tradicional em favor de uma justiça mais responsiva às demandas coletivas e complexas. (iii) Já as teorias dos diálogos institucionais, embora situadas no campo da teoria constitucional e voltadas à deliberação interinstitucional sobre direitos fundamentais, contribuem sob o prisma político-institucional para o aprimoramento das condições democráticas de formulação, controle e implementação de políticas públicas; aspecto esse que se aproxima das preocupações centrais da *terceira onda*.

Voltando a análise ao acesso, este não é efetivo apenas com a obtenção de resultados eventualmente justos, pois a verdadeira justiça social somente é alcançada quando uma segunda finalidade básica é cumulativamente observada: a de que o sistema seja “igualmente acessível a todos” (Cappelletti, 1988, p. 8). Enquanto isso, na realidade brasileira, segundo dados da pesquisa nacional, a Defensoria Pública – no plano federal, por exemplo – não presta atendimento em 59,8% das subseções judiciárias federais instaladas (Esteves et al., 2025), em um cenário que muito se distancia da buscada universalidade do serviço de assistência jurídica integral e gratuita. Por outro lado, cerca de 88% da população brasileira atende ao critério de renda para reclamar a assistência das Defensorias (Esteves et al., 2025, p. 45). O cenário, portanto, exige que o viés coletivo seja necessariamente considerando quando tratamos de acesso à Justiça.

Conforme a pesquisa *The Laws Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights*, realizada por Brinks e Gauri (2024), em análise da experiência de diferentes países com demandas sobre direito à saúde e à educação – incluindo o Brasil, a África do Sul e a Índia –, as demandas coletivas produzem efeitos mais progressivos que as individuais para a população necessitada. Nos países que favorecem a litigância coletiva, o resultado de demandas socioeconômicas favorece principalmente os grupos mais pobres e vulneráveis. Há uma razão pragmática para tanto: se não há iniciativas que gerem efeitos coletivos, o cidadão sem recursos financeiros litigará apenas se os benefícios esperados excederem os custos individuais do litígio, em uma dinâmica que, segundo os pesquisadores, é mais regressiva no aspecto de justiça social.

Para Brinks e Gauri (2024), os custos do litígio ainda representam um importante obstáculo ao efetivo acesso à justiça para a população pobre. Trata-se de uma dinâmica que, segundo os autores, é regressiva em termos de justiça social. Diante disso, os autores propõem que, especialmente nas demandas relativas a direitos sociais e econômicos, as decisões judiciais tenham amplos efeitos coletivos, como forma de ampliar o impacto redistributivo da jurisdição e beneficiar aqueles que, individualmente, não teriam condições de litigar.

Não se sustenta, por óbvio, que todas as decisões judiciais — sejam elas voltadas à tutela de direitos de defesa, sociais ou de qualquer outra natureza — devam produzir efeitos *erga omnes*, especialmente quando se trata de litígios individuais. No entanto, é necessário reconhecer que a adoção da técnica processual tradicional, marcada pela lógica adversarial e pelo enfoque individualista, tende a gerar, em conflitos estruturalmente complexos, respostas episódicas e regressivas do ponto de vista da justiça social. Nesse sentido, quando, no exercício da atuação ordinária, a Defensoria Pública identificar litígios com nítido caráter estrutural, a simples repetição do modelo convencional deve ser objeto de ponderação crítica. Tal conduta não apenas se alinha com as finalidades institucionais da Defensoria, como encontra fundamento direto no art. 134, “caput”, de nossa Constituição. A incumbência da Defensoria de se constituir num aparelho institucional de (re)afirmação do regime democrático exige uma reflexão estratégica e cautelosa acerca dos modelos

processuais mais adequados à orientação e representação jurídica institucionalmente prestadas.

A atuação pró-minoritária da Defensoria Pública pode colaborar nesse cenário sempre que estiver calcada na concretude da escuta ativa e da defesa técnica informada de grupos vulnerabilizadas. A atuação refere-se, aqui, a sujeitos como pessoas privadas de liberdade, famílias em ocupações sob ameaça de remoção, populações em situação de rua, povos indígenas e comunidades tradicionais, pessoas com deficiência e a população LGBTQIA+, entre outros. A centralidade desses sujeitos na atuação institucional não é mero detalhe operacional, mas condição material para que o acesso à Justiça seja, de fato, universal, substantivo e redistributivo – um acesso à Justiça radicalmente igualitário. Afinal, o acesso à Justiça não pode ser um privilégio, "não pode ser medido pela cor da pele, pelo saldo bancário ou pelo CEP do cidadão"; "não é mérito e tampouco sorte, mas a máxima expressão da nossa dignidade e da nossa democracia" – é a medida da nossa humanidade (Goettems dos Santos, 2023, p. 35).

O desafio contemporâneo é conjugar os potenciais institucionais da Defensoria Pública – que ainda precisam ser construídos/fortalecidos em muitos Estados da Federação – com arranjos processuais, normativos e políticos mais atentos à realidade de grupos vulnerabilizados. A proposta aqui esboçada – de articulação entre os diálogos institucionais e o processo estrutural – não pretende oferecer uma solução pronta, mas apontar caminhos possíveis para uma atuação pública mais inclusiva e eficaz. Nesse horizonte, pensar a Defensoria como parte ativa e qualificada dos diálogos institucionais e em litígios estruturais não é apenas uma alternativa técnica, institucional ou dogmática, mas uma exigência democrática.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os caminhos percorridos ao longo deste estudo procuraram demonstrar que o acesso à Justiça, compreendido em sua dimensão radicalmente igualitária, não pode ser reduzido à simples ampliação do rol de direitos constitucionalmente reconhecidos, em especial quando os desenhos institucionais não refletem a necessária busca política pela garantia de tais direitos. Sua efetivação exige um rearranjo institucional mais profundo, que passa pela revalorização e oxigenação dos

processos dialógicos entre os poderes, pela superação das limitações do modelo adversarial clássico e pela ativação de instrumentos coletivos e estruturais capazes de enfrentar as desigualdades historicamente persistentes. Nesse contexto, os diálogos institucionais e o processo estrutural não são apenas teorias ou técnicas jurídicas, mas expressões de um compromisso democrático com a justiça social, diretamente vinculada aos objetivos de nossa República (art. 3º, incs. I a IV, CRFB).

A Defensoria Pública exerce um papel vital nesse redesenho institucional. Longe de qualquer romantismo, sua vocação constitucional a torna uma instituição com pendor *pró-minoritário*, orientada pela escuta de demandas reprimidas, pela tradução jurídica de vozes políticas abafadas e pela defesa ativa dos sujeitos invisibilizados. Essa atuação, no entanto, não se esgota na prática forense tradicional, exigindo uma abertura (estratégica e responsável) à experimentação procedimental, ao litígio estrutural e à cooperação interinstitucional.

**REFERÊNCIAS**


ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 6 jul. 2025.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch**: the Supreme Court at the bar of politics. New Haven: Yale University Press, 1986.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**. Tabela “Padrão de vida e distribuição de rendimentos”. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 09 jul 2025.

BRINKS, Daniel M.; GAURI, Varun. **The Law’s Majestic Equality? The distributive Impacto f Judicializing Social and Economic Rigths.** Perspectives on Politics, [S.L], v. 12, n. 2. Jun. 2024. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2024823>. Acesso em Jul. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 303, p. 45–81, maio 2020.

DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and democracy. **European Journal of Philosophy**, Oxford, v. 3, n. 1, p. 2–11, 1995.

_____. **Law's empire**. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

_____. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

ESTEVES, Diogo; ABRAHÃO, Paulo Vinícius Cozzolino; AZEVEDO, Júlio Camargo de; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; JIOMEKE, Leandro Antônio; DUTENKEFER, Eduardo; KASSUGA, Eduardo; LIMA, Marcus Edson de; MATOS, Oleno Inácio de; MENDONÇA, Henrique Guelber de; MENEGUZZO, Camylla Basso Franke; SADEK, Maria Tereza; SILVA, Franklyn Roger Alves; SILVA, Nicholas Moura e; TRAVASSOS, Gabriel Saad; WATANABE, Kazuo. **Pesquisa nacional da Defensoria Pública 2025,** Brasília: DPU, 2025.

FERRAZ, Leslie Shérida; GABBAY, Daniela Monteiro; ECONOMIDES, Kim; ALMEIDA, Frederico; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHASIN, Ana Carolina; COSTA, Susana Henriques da; CUNHA, Luciana Gross; LAURIS, Élida; TAKAHASHI, Bruno. **Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios**. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 4, n. 3, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.19092/reed.v4i3.277>. Acesso em: jun. 2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **O mito do 'juiz Hércules' no processo estrutural**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/franca-serafim-mito-juiz-hercules-processo-estrutural/. Acesso em: jun. 2025.

FRIEDMAN, Barry. Dialogue and Judicial Review. In: **Michigan Law Review**, v. 91, 1993.

GARGARELLA, Roberto. **La derrota del derecho en América Latina**: siete tesis. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2020.

_____. **La sala de máquinas de la Constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810–2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GOETTEMS DOS SANTOS, Karinne Emanoela. Gratuidade, litigância excessiva e gaslighting: responsabilização perversa dos vulneráveis e restrição do acesso à

justiça. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 46, n. 2, 2023. Disponível em: https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/67592. Acesso em: 16 jul. 2025.

HUSCROFT, Grant. Rationalizing judicial power: the mischief of dialogue theory. In: HIMMEL, Randall; MONAHAN, Patrick (org.). **Contested constitutionalism: reflections on the Charter of Rights and Freedoms**. Vancouver: University of British Columbia Press, 2009. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1083685>. Acesso em: 8 jun. 2025.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. **Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana**. Argumenta Journal Law, n. 31, p. 209-243, jul./dez., 2019.

_____. **Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada.** Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, 2021. DOI: 10.12957/redp.2021.51630. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/51630>. Acesso em: 4 jul. 2025.

MAIA, Maurilio Casas. A Defensoria Pública enquanto institucionalização constitucional da defesa dos vulneráveis frente a ordem jurídica e aos poderes públicos. In: COSTA-CORRÊA, André L.; SILVIO, Solange Almeida Holanda (org.). **Sociedade e Estado**: ao direito de defesa às garantias fundamentais do cidadão frente ao Estado. Porto Alegre: Paixão, 2017.

MCCANN, Michael. **Rights at work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization.** Chicago: University of Chicago Press, 1994.

NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. *In:* REICHELT, Luís Roberto; JOBIM, Marco Félix. **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019.

RAWLS, John. **Justice as Fairness**: A Restatement. Cambridge, Massachusetts: Harvard, University Press, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional**. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. Processos Estruturais. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo, São Paulo, vol. 284, 2018.