

# INOVAÇÕES LEGISLATIVAS PARA O APRIMORAMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL: INDEPENDÊNCIA, ACCOUNTABILITY E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS\*

Cleber Francisco Alves\*\*

Andréa Sepúlveda\*\*\*

RESUMO: A Defensoria Pública é a instituição estatal brasileira que tem por encargo a obrigação de prestar assistência jurídica integral (judicial e extrajudicial) e gratuita àqueles que não podem pagar as despesas de contratação de advogado, qualquer que seja o tipo de causa ou questão de cunho jurídico a ser resolvida. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, de tal modo que a deficiência no funcionamento de tal órgão interfere e impede o adequado funcionamento do próprio Poder Judiciário. Recentes inovações legislativas fortaleceram ainda mais a importância da Defensoria Pública, conferindo-lhe autonomia administrativa e financeira. A nova legislação também ampliou os objetivos e funções institucionais da Defensoria Pública, estabelecendo ainda novos mecanismos de controle e prestação de contas (*accountability*) quanto ao desempenho de suas atividades. O objetivo deste artigo é proporcionar uma visão geral do alcance dessas reformas legislativas, com vistas a consubstanciar como elas contribuem para o objetivo de transformar a Defensoria Pública na instituição estatal com potencial e obrigação de trabalhar para a redução das desigualdades sociais através do Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Defensoria Pública. Assistência Jurídica Gratuita. Função Essencial à Justiça.

## Introdução

A Defensoria Pública é a instituição estatal brasileira responsável pela prestação do serviço público de assistência jurídica integral (judicial e extrajudicial) gratuita para

---

\* Enviado em 7/11, aprovado e aceito em 16/12/2013. Este texto é a tradução do *paper* intitulado *Legal Reforms for Legal Aid Delivery in Brazil: Independence, accountability and the reduction of social inequalities*, que foi apresentado pelos autores, em versão preliminar, no 8º Congresso Internacional de Pesquisa do Legal Services Research Centre (LSRC), realizado em junho de 2010, na Universidade de Cambridge (Reino Unido). Posteriormente, os autores foram convidados pelo Law Council of Australia (entidade equivalente, no Brasil, à Ordem dos Advogados) para apresentar esse mesmo trabalho no *IV Congresso Nacional sobre Acesso a Justiça*, realizado em Melbourne, em março de 2013. A versão final deste *paper*, em idioma inglês, correspondente ao trabalho que foi apresentado no congresso realizado em Melbourne está publicada nos anais eletrônicos do referido evento, em: <[http://www.a2j13.com.au/getattachment/64ce8c54-8a2c-49f2-ba7e-3548c7b905ab/ALVES\\_Cleber\\_-A2J-in-Brazil.aspx](http://www.a2j13.com.au/getattachment/64ce8c54-8a2c-49f2-ba7e-3548c7b905ab/ALVES_Cleber_-A2J-in-Brazil.aspx)>. Por oportuno, parece importante destacar que, por se tratar de texto originariamente escrito em inglês, tendo como destinatários participantes de congressos acadêmicos de âmbito internacional, houve necessidade de explicitar certas informações e detalhes do contexto jurídico brasileiro que poderiam ser dispensáveis na perspectiva do leitor brasileiro. A tradução para o português foi realizada pelo primeiro autor, Cleber Francisco Alves, com a colaboração de Michel Leonardo de Oliveira e Marilyn Canhaci Filpo, graduandos em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis e bolsistas do programa de bolsas de iniciação científica (PIBIC/CNPq e PIBIC/FCRM).

\*\* Doutor em Direito - PUC-Rio; professor do PPGD-UCP e da FD-UFF; defensor público. Faculdade de Direito, Pós-Graduação. Petrópolis, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: calves@compuland.com.br.

\*\*\* Doutoranda em Direito - University of Essex, Reino Unido; mestre em Políticas Públicas com ênfase em Direitos Humanos - University of London, Reino Unido; defensora pública. E-mail: andreasepulveda@outlook.com.

aqueles que não dispõem de recursos financeiros para contratação de advogado particular, assistência essa que deve abranger todas as áreas do Direito. Sua existência foi determinada pelo artigo 134 da Constituição Federal de 1988, que a consagra como ente essencial à função jurisdicional do Estado, encarregada de prestar aconselhamento/orientação jurídica e defesa/patrocínio judicial, em todas as instâncias, aos necessitados.

O direito de acesso à assistência judiciária em favor dos que se encontram em situação de pobreza foi reconhecido, pela primeira vez no Brasil, em 1934. A peculiaridade da norma constitucional estatuída em 1988 é que esta deu um passo mais avançado em relação à garantia anteriormente estabelecida, que se restringia apenas ao direito de assistência judiciária: passou a ser prevista a própria regulamentação do modo pelo qual se daria a efetiva implementação desse direito. Assim, apesar de os serviços de aconselhamento jurídico e representação judicial gratuita não serem privativos da Defensoria Pública,<sup>1</sup> passa a haver uma determinação constitucional, de caráter compulsório, para que os governos federal e estadual organizem e mantenham uma instituição específica para esse fim - a Defensoria Pública - como reconhecimento do dever do Estado de prestar o serviço de assistência jurídica gratuita aos necessitados.

Em 2009, alterações legislativas decorrentes da promulgação da Lei Complementar nº 132/2009 aumentaram ainda mais os poderes e, portanto, a importância da Defensoria Pública. Desse modo, foram conferidas à instituição independência técnica bem como autonomia administrativa e financeira, com o propósito de assegurar à Defensoria Pública as condições necessárias para cumprir sua missão constitucional. Por exemplo, foram asseguradas à instituição as prerrogativas de definir seu planejamento anual e suas necessidades orçamentais, de recrutar e administrar pessoal, e de escolher seus próprios dirigentes, independentemente de qualquer influência externa, inclusive qualquer outra esfera de poder estatal. Além disso, novas competências, funções e poderes foram conferidos à Defensoria Pública, destacando-se a atribuição de legitimidade para postular judicialmente a tutela de direitos difusos ou coletivos.

A ampla autonomia e a expansão das funções e dos poderes conferidos à Defensoria Pública pelas inovações legislativas do ano de 2009 foram necessárias para fortalecer sua atuação em prol dos mais desfavorecidos na sociedade, mesmo contra o Estado. Entretanto, reconhecendo que qualquer poder e autonomia não submetidos a controles podem, potencialmente, levar a abusos, a nova legislação também criou mecanismos mais sofisticados de *accountability*. Em particular, determinou-se que a Defensoria Pública deve estar atenta a corresponder às expectativas/necessidades de seus assistidos, determinando-se para tanto a implantação de ouvidorias externas e prevendo-se a realização de audiências públicas para discussão de questões relacionadas às obrigações e às atividades institucionais da Defensoria Pública.

Finalmente, a Lei Complementar nº 132/09 também expandiu os objetivos da Defensoria Pública, que agora passou a ter expressamente o encargo de atuar no sentido de garantir o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos humanos, e de contribuir para a consolidação do Estado Democrático de Direito e para a redução das desigualdades sociais. Esses objetivos devem ser perseguidos, sem prejuízo do compromisso com a

garantia de efetivação do processo justo, assegurando-se a “igualdade de armas” na relação jurídico-processual, tipicamente visto como objetivo tradicional do direito de acesso à justiça. Embora se reconheça que esses novos objetivos levem alguns a considerar que se extrapolaria o conceito de “acesso à justiça”, parece oportuno destacar que, no Brasil (como na maioria dos países da América Latina), tais novos objetivos devem de fato ser compreendidos como um aperfeiçoamento da noção de acesso à justiça. Isso se explica pelo fato de que o acesso à justiça é interpretado como um fenômeno emancipatório (MAURINO, 2008, p. 144), um “instrumento para a transformação das relações de poder, do qual se perpetuam exclusão, pobreza e dependência [...]” (UNDP, 2005, p. 7-23).<sup>2</sup>

Com base nisso, é possível dizer que, dos quatro objetivos adicionais estabelecidos pela Lei Complementar nº 132/09 para a Defensoria Pública, a busca da redução da exclusão social pode ser vista como o mais importante. Dois dos outros objetivos – promoção da dignidade humana e dos direitos humanos – podem ser vistos como instrumentos para alcançar esse objetivo; e uma democracia mais significativa pode ser vista como resultado de um processo bem sucedido de redução da exclusão social. As novas funções conferidas à Defensoria Pública e a ampla autonomia e independência, tanto como os novos mecanismos de *accountability*, podem todos ser vistos, na mesma linha, como importantes instrumentos. A concessão de independência e autonomia, bem como a provisão de novas formas de responsabilização/prestação de contas são vistas como particularmente inovadoras, pois elas têm como efeito o empoderamento da instituição e dos seus assistidos, proporcionando-lhes maior força para a busca do efetivo acesso à justiça.

O foco deste artigo é proporcionar uma visão geral do alcance dessas reformas legislativas do ano de 2009, com vistas a consubstanciar como elas podem, potencialmente, contribuir para o objetivo de transformar a Defensoria Pública na instituição pública comprometida com a obrigação de trabalhar para a redução das desigualdades sociais através do Direito.

## 1 Evolução dos fundamentos constitucionais e legais relacionados à Defensoria Pública

A compreensão adequada das reformas legislativas decorrentes da Lei Complementar nº 132/09 ficaria comprometida sem uma mínima familiarização com a evolução histórica dos serviços de assistência jurídica no Brasil, daí a necessidade de se apresentar uma breve visão geral de como o Brasil veio a estabelecer uma instituição estatal voltada especificamente para a provisão de serviços de assistência jurídica gratuita aos mais pobres na sociedade.

Desde meados do século XX, o sistema jurídico brasileiro tem consagrado garantias constitucionais e legais para o direito à assistência jurídica e tem consequentemente preconizado a existência de uma instituição pública estatal constituída com a obrigação de proporcionar serviços de assistência jurídica. De fato, já em 1934, a Constituição Brasileira reconheceu o direito daqueles que vivem na pobreza de ter acesso, então, à assistência judiciária gratuita para a defesa de seus direitos perante

o sistema judicial (direito a representação gratuita por advogado), a ser implementado pelos governos federal e estadual<sup>3</sup>. Tal garantia constitucional foi então incorporada pelo Código de Processo Penal de 1941<sup>4</sup> e também no Código de Processo Civil de 1939,<sup>5</sup> em que foi dedicado um capítulo inteiro para tratar do “Benefício da Justiça Gratuita”.

Em 1946, após o fim da 2ª Guerra Mundial, o país viu o fim de um regime ditatorial; e um processo de redemocratização foi iniciado. Nesse clima, uma nova Constituição Federal foi aprovada, na qual o direito de assistência judiciária gratuita para os mais pobres foi novamente reconhecido, porém não era um direito cuja implementação poderia ser imediatamente exigida do governo. Embora fosse claro, consoante os termos expressos do dispositivo constitucional, que era dever das autoridades públicas prover tal serviço, era também evidente que o direito à assistência judiciária gratuita demandaria maior detalhamento em sua regulamentação, a ser feita por lei ordinária.<sup>6</sup> Assim, tal direito veio a ser mais detalhado através da Lei nº 1.060/1950, na qual tanto o acesso gratuito aos órgãos do Judiciário (benefício da gratuidade de justiça, ou seja, dispensa de pagamento de taxas judiciais ou qualquer tipo de obrigação pecuniária devido à ausência de condições financeiras) e o patrocínio gratuito por um advogado foram regulamentados.

Todos esses antecedentes constitucionais e legais proporcionaram a base para o potencial desenvolvimento de uma estrutura nacional para a prestação de serviços públicos de assistência jurídica; e, conseqüentemente, instituições/organizações estatais foram sendo criadas em diferentes estados da Federação. Essas instituições eram, tipicamente, compostas por advogados públicos assalariados, que eram designados para atuar nas áreas cível e criminal e que eram, na maioria dos casos, já identificados pela expressão “defensores públicos”. A realidade dos serviços públicos de assistência jurídica no Brasil em 1960 e em 1979 foi explicada por Barbara Yanow Johnson deste modo:

Brazil has an even more elaborate constitutional and statutory scheme. The Brazilian constitution is one of the few in the entire world that explicitly guarantees civil litigants, as well as criminal defendants, legal assistance and the right to proceed *in forma pauperis*, that is without payment of the normal court fees. The constitutional guarantees are amplified by statutory enactments which extend the guarantee to criminal, civil, military and labour proceedings. Moreover, federal legislation mandates that each state must create a public legal aid plan. In the more populous areas, this led to employment of full-time staff attorneys. The largest of them is located in São Paulo and in 1969 was manned by 115 salaried attorneys. (JOHNSON, 1975, p. 649)<sup>7</sup>

Apesar disso, embora a citação acima induza à conclusão de enorme sucesso do modelo brasileiro de então, na realidade diversos fatores - principalmente financeiros e políticos - impediam a efetiva implementação do direito de assistência judiciária gratuita, tal como ressaltado pela mesma autora:

Unfortunately, the prevailing political system in Brazil has not been conducive to an adequate implementation of the theoretical rights of legal aid. Most Brazilian states have been satisfied to establish very small staffs. Consequently, observers report that despite constitutional and statutory guarantees the government financed system only meets a small fraction of the need. Some slice portion of

this gap is filled by labor unions which are required by law to afford legal advice and representation to their members in labor matters, and by some modest efforts of private social welfare organizations especially in family law cases. (JOHNSON, 1975, p. 649)<sup>8</sup>

Era patente que o quadro normativo então em vigor não havia produzido um resultado satisfatório. Assim, o avanço em direção a um modelo mais bem sucedido de serviços públicos de assistência jurídica ganharia um novo impulso no final dos anos 1980, quando o regime militar teve fim e o processo de redemocratização ganhou força. Em 1988, foi promulgada a nova Constituição, que, além de estabelecer que “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV), também expressamente determinou a criação obrigatória, em todo o país, de órgãos públicos destinados à efetiva implementação da garantia do artigo 5º, LXXIV. Essas instituições foram denominadas de “Defensoria Pública”. A redação original do artigo 134 dizia:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.<sup>9</sup>

A Constituição de 1988 representou um marco para o sistema de assistência jurídica gratuita no Brasil. Isto é, em primeiro lugar, devido ao fato de que a Constituição consagrou o direito de assistência jurídica (abrangendo aconselhamento/orientação jurídica e representação/patrocínio judicial), a qual deve ser integral (ou seja, não só em matéria penal, mas em todas as áreas do direito) e de forma gratuita (para aqueles que não podem pagar pelos serviços jurídicos). É um marco também - e crucialmente - devido à clara preocupação constitucional com a regulamentação da forma de implementação desse direito. Em outras palavras, existe uma ordem/determinação para que o Governo Federal e os Estados organizem e mantenham essa instituição, a Defensoria Pública, à qual é conferido *status* e estrutura similar à do Ministério Público.<sup>10</sup> O modelo de profissionais remunerados diretamente por recursos públicos foi assim escolhido pelo legislador constituinte como a forma oficial de prestação de serviços de assistência jurídica no Brasil.

A clareza e a ênfase dessa determinação constitucional desencadearam um notável movimento para a consolidação do modelo brasileiro de assistência jurídica e resultaram no fortalecimento da instituição da Defensoria Pública em todo o Brasil. No entanto, tais desenvolvimentos não foram tão bem sucedidos como poderiam parecer; e a insuficiência dessa previsão constitucional, quanto a seu propósito de efetivamente fortalecer/empoderar a Defensoria Pública, tornou-se evidente. Apesar de a Constituição, em tese, colocar a Defensoria Pública no mesmo patamar do Ministério

Público, na realidade a Defensoria foi prejudicada em vários aspectos. A circunstância da falta de autonomia financeira e independência técnica, por exemplo, historicamente tornavam extremamente difícil para os defensores públicos cumprirem suas missões.

Portanto, com o propósito de garantir que os defensores públicos fossem efetivamente munidos com os poderes necessários para cumprir seu mandato constitucional, foi essencial que lhes fossem conferidos poderes e *status* equitativos, quando comparados com outros órgãos similares, principalmente com o Ministério Público. Os princípios de “igualdade de armas” e a necessidade de dar concretude à disposição constitucional foram as principais razões para isso. Assim, em 1994, uma nova legislação foi aprovada com o específico propósito de organizar a Defensoria Pública - Lei Complementar nº 80/1994, que é a “Lei Orgânica da Defensoria Pública” -, em que importantes garantias foram reconhecidas, mais notavelmente a proteção contra qualquer interferência de outros órgãos estatais (autonomia de gestão/*decision making* ou independência técnica). Mais uma vez, um novo impulso foi dado em direção ao fortalecimento da instituição. Entretanto, ainda existiam obstáculos - principalmente administrativos e financeiros - para a completa independência da Defensoria Pública.

Em 2004, deu-se uma significativa reforma do Judiciário brasileiro e de instituições a ele vinculadas, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 45. Um dos importantes tópicos da reforma foi a inclusão, no texto constitucional, da garantia de autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública.<sup>11</sup> Essa inclusão teve o explícito propósito de libertar a Defensoria Pública de qualquer interferência do Poder Executivo. Buscava-se o fim da histórica dependência da Defensoria Pública em relação ao governo e, a partir de 2004, essa instituição pôde passar a definir suas prioridades e estratégias com vistas a cumprir suas obrigações constitucionais e legais.

Na sequência da reforma constitucional de 2004, a Lei Complementar nº 80/94 foi alterada pela Lei Complementar nº 132/2009, com a finalidade de adaptar o ordenamento jurídico infraconstitucional às novas disposições constitucionais. Como resultado do aumento da independência conquistada pela Defensoria Pública, a nova legislação trouxe uma série de inovações com o intuito de fortalecer a instituição, conferindo a seus integrantes os poderes necessários para cumprir livremente seu encargo constitucional.<sup>12</sup> Isso é o que será analisado através deste *paper*.

## 2 Ampliação da autonomia e atribuição de novas responsabilidades à Defensoria Pública

Como visto acima, o processo de consolidação da Defensoria Pública e seu fortalecimento ganhou considerável impulso após a Emenda Constitucional nº 45/2004, que reconheceu a autonomia técnica, administrativa e financeira da instituição. O resultado das reformas legislativas é que, desde então, as Defensorias Públicas (Estaduais) passaram a ter a independência para planejar e gerir seus próprios orçamentos, que foram completamente dissociados dos orçamentos dos três ramos/poderes tradicionais de governo.<sup>13</sup> Especificamente, as Defensorias Públicas não são mais, administrativa e

financeiramente, dependentes do Poder Executivo. Em termos práticos, é como se outro ramo/poder governamental tivesse sido criado, além do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (e do Ministério Público, ao qual já havia sido conferida autonomia semelhante pela Constituição de 1988).

As garantias consagradas na Lei Complementar nº 132/2009, elaborada para proteger a independência técnica e a autonomia financeira da Defensoria Pública, são indispensáveis para que a Defensoria Pública alcance seus objetivos. É muito comum defensores públicos defenderem os direitos de seus assistidos violados exatamente como resultado de ações ou omissão de órgãos públicos estatais. Como se poderia esperar, este tipo de atividade irá, de diversas maneiras, afetar os interesses de pessoas detentoras de elevado poder dentro do governo, bem como de poderosos grupos econômicos e sociais com grande influência no âmbito governamental. Sem o reconhecimento das garantias de independência e autonomia da Defensoria Pública, a instituição ficaria sujeita a retaliações e carente da devida atenção por parte da elite política que viesse a ter seus interesses afetados pela atuação dos defensores.

Isso acontecia mesmo levando-se em conta o fato de que, mesmo antes das reformas de 2004, o artigo 134 da Constituição Federal e a Lei Complementar nº 80/90 já tinham conferido várias garantias aos defensores públicos, com o intuito de assegurar sua independência funcional. Isso inclui a seleção/recrutamento de novos defensores públicos por meio de concursos públicos (idêntico aos processos de seleção de juizes e promotores)<sup>14</sup>, a estabilidade na função e a garantia da inamovibilidade, bem como o estabelecimento de critérios objetivos para a progressão na carreira. Entretanto, apesar da garantia, até certo ponto, de independência individual dos defensores públicos, a instituição como um todo não está completamente imune de interferências externas, daí a importância da adição dessas novas garantias de autonomia.

Nesse campo, as principais inovações introduzidas pela Lei Complementar nº 132/2009 estão contidas nos artigos 97-A e 97-B. De acordo com esses dispositivos legais, as defensorias passaram a ter total autonomia para estabelecer suas prioridades orçamentárias, sem necessidade de aprovação prévia ou interferência do Poder Executivo. O único envolvimento do Poder Executivo nesse processo é garantir que a proposta orçamentária elaborada pela Defensoria seja encaminhada para a aprovação do Poder Legislativo. Ao ser observada essa determinação, a Defensoria Pública terá completa autonomia para administrar seu orçamento, definindo suas prioridades operacionais e de infraestrutura, bem como adquirindo bens/insumos e contratando serviços considerados indispensáveis para o atendimento de sua missão. Vale a pena destacar, entretanto, que essa maior autonomia não é, ainda, uma realidade na totalidade dos estados brasileiros.

Outra regra de grande relevância é a inovação legislativa em relação ao processo para a escolha da chefia institucional da Defensoria Pública.<sup>15</sup> No passado, o dirigente máximo da instituição era livremente nomeado pelo chefe do Poder Executivo estadual. Atualmente, um processo interno de consulta eleitoral deve ser realizado, através do qual os próprios defensores públicos elegem, entre si, três candidatos que formarão

uma lista para que o chefe do Poder Executivo escolha um dentre esses três nomes. Esse mecanismo de escolha dos dirigentes também contribui para maior autonomia da instituição, reduzindo a possibilidade de interferência política pelo Poder Executivo.

A inovação final em relação à autonomia e à independência da Defensoria Pública envolve mudanças relacionadas ao “Conselho Superior”, um órgão coletivo, de maior hierarquia no âmbito da instituição, ao qual incumbe o poder de deliberar sobre as principais questões estratégicas. O conselho é formado, em sua maioria por membros eleitos, integrantes da própria carreira. Esse órgão também viu a expansão das suas funções, uma das quais consiste no poder de aprovar o plano anual de atividades proposto pela chefia institucional da Defensoria Pública. Esse é um mecanismo que garante maior transparência e efetiva participação, de todos os defensores públicos, na administração da instituição.

Essas novas garantias para assegurar maior autonomia à Defensoria Pública, necessariamente, demandam o estabelecimento de mecanismos mais eficazes de responsabilização (*accountability*), indispensáveis em um regime democrático. Seguindo o modelo de outras instituições consideradas igualmente essenciais à Justiça, o texto original da Lei Complementar nº 80/1994 estabeleceu tão somente a previsão de órgãos internos responsáveis por exercer controle sobre a conduta e as atividades dos defensores públicos e dos demais funcionários administrativos.

No entanto, com maior autonomia administrativa, financeira e orçamentária, e com a atribuição de livre prerrogativa à Defensoria Pública para definir suas prioridades e planos anuais de atividades, tem sido considerado essencial que os mecanismos de controle social - portanto, externos - sejam postos em prática. Assim, os direitos dos assistidos, a serem assegurados no âmbito dos serviços prestados pela Defensoria Pública, passaram a ter previsão expressa na lei. Também nesse sentido, os artigos 105-A e 105-B determinaram a implementação de ouvidorias externas, integradas por cidadãos que não sejam defensores públicos. Além disso, audiências públicas para tratar de questões relacionadas às obrigações e propósitos da Defensoria Pública devem ser convocadas e realizadas regularmente, conforme estabelecido pelo artigo 4º, XXII, da Lei Complementar nº 132/2009. Tais audiências são particularmente importantes para conferir legitimidade às prioridades institucionais contidas nos planos anuais de atividades programadas pela chefia institucional da Defensoria Pública (art. 102, §§ 2º e 8º, XX, Lei Complementar nº 80/1994).

Finalmente, o reconhecimento explícito dos “direitos dos assistidos” permite a estes cobrar qualidade e eficiência na prestação de serviços de assistência jurídica. Isso é o que foi estabelecido pelo novo artigo 4-A, que consagra direitos como o direito de informação e o direito a um serviço de qualidade, eficientemente prestado. O cumprimento efetivo das obrigações decorrentes desses direitos pode ser um dos maiores desafios a serem enfrentados pela Defensoria Pública. Entre todas as Defensorias Públicas no Brasil, somente sete (29,17%) dispõem de algum tipo de procedimento para avaliar o nível de satisfação de seus usuários (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 263). Além disso, apesar da

maior autonomia financeira conferida à instituição, é fato que os recursos financeiros ainda são escassos (em especial nas regiões com baixo índice de desenvolvimento humano - IDH). Isso tem um impacto tanto na qualidade quanto na extensão da cobertura dos serviços, como resultado da falta de recursos humanos e infraestrutura. A carga de trabalho de um defensor público no Brasil pode ser extremamente elevada, como demonstram as estatísticas:

No período de 2006 a 2008, o aumento no volume de trabalho dos Defensores Públicos foi significativo. O número de atendimentos realizados pelas Defensorias Públicas aumentou em 45,17%. A unidade da federação com maior número de atendimentos foi a Bahia (4,604 pessoas por Defensor Público). (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009, p. 261)

Superar problemas financeiros e estruturais será uma das principais dificuldades a serem enfrentadas pela instituição, se as garantias de independência técnica e autonomia, bem como os mecanismos de *accountability*, se tornarem realidade. Uma questão crucial a ser enfrentada no futuro próximo é a evidente falta de bons mecanismos de avaliação de qualidade e produtividade dos serviços da Defensoria Pública, não só para identificar os principais problemas que interferem na prestação de serviços no dia a dia, mas também para avaliar se a instituição poderá, efetivamente, contribuir para a redução das desigualdades sociais.

### **3 Novos poderes e novas funções: legitimidade para tutela de direitos coletivos, educação em direitos humanos e atuação perante órgãos internacionais de defesa dos direitos humanos**

O artigo 4º da Lei Complementar nº 80/1994 elenca - não taxativamente - as funções e competências atribuídas à Defensoria Pública. Antes da reforma de 2009, tal artigo era composto por 11 incisos. Após a reforma, passaram a ser 20 incisos.<sup>16</sup> Uma pesquisa acerca do conteúdo de cada um desses incisos revela que algumas funções foram mantidas, outras foram ampliadas ou refinadas, e novas atribuições foram criadas. É importante destacar, entretanto, que, devido à natureza não taxativa do mesmo artigo, muitas das funções novas ou ampliadas já estavam sendo realizadas, embora não sem poucas dificuldades. O que a nova legislação fez, em grande medida, foi pôr um fim a debates em torno da expansão das funções e poderes e tornar claro que a Defensoria Pública tem um novo papel a ser cumprido.

Entre as funções que foram substancialmente mantidas pela nova lei, pode-se identificar a de prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus (inciso I); o dever correlato de garantir a efetividade do princípio da ampla defesa, perante todos os tipos de órgãos e em todas as instâncias, em benefício das pessoas necessitadas que sejam partes em processos judiciais ou administrativos, incluindo pessoas jurídicas, e consideradas necessitadas na forma da lei<sup>17</sup> (inciso V); a obrigação de acompanhar inquérito policial, quando o investigado não constituir advogado<sup>18</sup> (inciso XIV);

o dever de patrocinar ações criminais em prol da vítima, quando autorizado por lei (inciso XV); a obrigação de atuar como curador especial nos casos previstos em lei (inciso XVI); o dever de atuar nos estabelecimentos prisionais e locais de internação de adolescentes, com o objetivo de garantir os direitos e garantias fundamentais dos encarcerados (inciso XVII); o encargo de defender os interesses dos necessitados, em sede de juizados especiais (inciso XIX). Como se pode constatar, essas funções visam, predominantemente, a garantir os princípios da “igualdade de armas” perante o sistema jurídico-legal. Elas se inserem no conceito “clássico” de assistência jurídica integral e são mais correlatas com o quarto objetivo da Defensoria Pública, consoante estabelecido pelo artigo 3-A.<sup>19</sup>

Os seguintes deveres, porém, foram expandidos e aprimorados pela nova lei, conforme o detalhamento adiante:

- a) promover, em caráter prioritário, a solução extrajudicial de conflitos, através de mediação, conciliação, arbitragem ou qualquer outra técnica de composição e administração de conflitos (inciso II). A mudança mais significativa, nesse caso, foi a adição do caráter de *prioridade* e a mais ampla abertura de alternativas quanto aos meios e técnicas a serem usados para alcançar a resolução de conflito de forma não judicial;
- b) defender os direitos e interesses dos consumidores, na perspectiva individual ou coletiva (inciso VIII), sendo que a principal inovação foi a expressa referência à possibilidade de propositura de ações coletivas (ação civil pública);<sup>20</sup>
- c) promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo os direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissível a propositura de qualquer tipo de medida judicial para esse fim (inciso X). A novidade aqui é a expressa ênfase nos direitos fundamentais dos necessitados e a garantia de que os defensores são livres para promover qualquer tipo de medida judicial adequada para dar suporte, especialmente no caso dos direitos coletivos;
- d) defender os direitos e interesses, individuais e coletivos, de crianças e adolescentes, idosos, portadores de necessidades especiais, mulheres vítimas de violência doméstica e qualquer outro grupo social vulnerável que necessite de proteção especial do Estado (inciso XI). Antes da reforma, o único grupo expressamente referido como vulnerável era o das crianças e dos adolescentes, e não havia referência aos interesses coletivos de pessoas vulneráveis.

A listagem acima revela uma preocupação crescente com os direitos fundamentais dos mais pobres, com a defesa de grupos vulneráveis, e também com a maior efetividade do sistema jurídico-legal relativamente aos problemas de tais pessoas, inclusive através de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos ou através da ênfase nos mecanismos de tutela coletiva dos direitos. As outras inovações no rol de atribuições, examinadas abaixo, também evidenciam essas preocupações e ampliam ainda mais as funções da Defensoria Pública. Nesse sentido, a instituição deve:

- a) promover a difusão e a conscientização acerca dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, entre os mais pobres (inciso III);
- b) prestar atendimento interdisciplinar aos necessitados, através de órgãos institucionais de apoio criados especificamente para esse fim (inciso IV);
- c) representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos na defesa dos interesses dos assistidos e postulando perante tais organismos o que for cabível para assegurar a proteção desses direitos (inciso VI);
- d) promover qualquer tipo de ação judicial de natureza coletiva, quando o resultado esperado do litígio beneficiar grupos de indivíduos considerados como necessitados/hipossuficientes (§ VII);
- e) promover qualquer tipo de medida judicial (*habeas corpus*, mandado de injunção, *habeas data*, mandado de segurança ou qualquer outra ação) em defesa das funções institucionais e das prerrogativas legais dos defensores públicos (inciso IX);
- f) atuar na preservação, e postular a reparação de direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de violência ou opressão, propiciando acompanhamento e atendimento interdisciplinar para as vítimas (inciso XVIII);
- g) participar, quando tiver assento, de conselhos federais, estaduais e municipais cuja atuação tenha relação com as funções institucionais da Defensoria Pública (inciso XX);
- h) executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, destinando-as a fundos especiais cuja renda deve ser utilizada exclusivamente para financiar o aparelhamento da instituição e capacitação profissional de seus membros e servidores (inciso XXI); e
- i) convocar audiências públicas para a discussão de matérias relacionadas às funções institucionais (inciso XXII).

O rol de funções e atribuições acima - bastante extenso - dá concretude aos novos objetivos conferidos à Defensoria Pública, propiciando à instituição ferramentas para a proteção da dignidade da pessoa humana, dos direitos humanos dos mais pobres, e para a redução das desigualdades sociais. Embora todas sejam importantes para a realização desses objetivos, deve ser reconhecido que três das novas funções são especialmente relevantes, em particular devido a seus impactos estratégicos. Tais funções consistem na concessão de *locus standi* (legitimidade) para a Defensoria Pública atuar na tutela coletiva dos direitos (ações civis públicas); no reconhecimento expresso do papel da Defensoria Pública na educação em direitos humanos; e no reconhecimento de que a Defensoria Pública pode litigar perante organismos internacionais de tutela dos direitos humanos. Alguns exemplos de casos em que essas três funções já têm sido empreendidas pela Defensoria Pública serão adiante mencionados.

Em abril de 2010, o Rio de Janeiro foi atingido por violentas chuvas, que levaram a enchentes e à destruição de muitas residências. As áreas mais pobres da cidade foram mais seriamente danificadas, e aproximadamente 60 mil indivíduos foram afetados - pela perda de parentes, de amigos, de todos os seus pertences pessoais e de suas casas.

Depois do desastre, o governo local levou para abrigos provisórios aqueles que moravam em uma das comunidades afetadas. Imediatamente após o ocorrido, o governo iniciou uma política de demolição de casas localizadas em áreas consideradas de risco. Isso foi feito sem os devidos procedimentos formais de avaliação técnica. Do mesmo modo, não foi assegurada a prévia notificação formal das famílias cujas casas estavam sendo demolidas. A justificativa para as demolições era a proteção dos próprios indivíduos de futuros desastres. Contudo, não havia uma definição precisa de um plano para realocação definitiva das famílias.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, através de seus Núcleos de Direitos Humanos e de Habitação, iniciou uma ação civil pública contra o governo local, com pedido de antecipação de tutela. Isso foi deferido, e o juiz decidiu conceder a medida antecipatória determinando a paralisação das demolições, assim como o pagamento de uma quantia a título de “aluguel social” para cada família afetada ou a realocação dos indivíduos em moradias provisórias, dentro de cinco dias. O juiz também determinou que avaliações técnicas fossem realizadas com o objetivo de identificar quais seriam as alternativas às demolições das casas.<sup>21</sup>

Ações judiciais similares foram propostas em face de empresas privadas poderosas, tais como empresas de seguro de saúde cujas políticas de aumento abusivo da mensalidade (em percentuais de até 120%) afetavam de modo mais grave os setores mais pobres da população.<sup>22</sup> A decisão judicial na ação iniciada pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro beneficiou cerca de 35 mil indivíduos.

Outro exemplo de como o prestação de serviços de assistência jurídica, em sua dimensão coletiva, tem potencialmente contribuído para a redução das desigualdades sociais foi uma ação civil pública, proposta em 2005, pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, patrocinando uma entidade associativa filantrópica (Associação de Pais e Amigos de Pessoas Autistas - Mão Amiga) contra o Estado do Rio de Janeiro.<sup>23</sup> A justificativa para tal ação judicial foi a negligência/omissão do Estado em prestar tratamento adequado para crianças autistas pobres. Em medida liminar, o juiz determinou a implantação, pelo Estado, de centros para atenção e tratamento dessas crianças. Determinou ainda que, no prazo de 30 dias, deveria ser apresentado um quadro com programação de atividades destinadas, provisoriamente, a assegurar o atendimento adequado às crianças autistas, que não vinha sendo prestado pelo Estado.

O fato interessante sobre essa ação é que foi ajuizada em 2005. E apenas três anos depois a medida liminar foi deferida, apesar de repetidas petições postulando decisão em caráter de urgência. Tal liminar somente foi deferida depois de o Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro haver apresentado petição perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos alegando que a conduta do Estado brasileiro violou suas obrigações internacionais relativas aos direitos humanos.<sup>24</sup>

Finalmente, outro bom exemplo de como a Defensoria Pública pode efetivamente contribuir para empoderar as pessoas através de educação de direitos humanos foi o curso, promovido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, chamado “Curso de Defensores Populares”.<sup>25</sup> Vale a pena ressaltar que a iniciativa do curso se deu para

atender ao apelo de organizações da sociedade civil, de movimentos sociais que buscavam proporcionar aos seus líderes locais um aumento de conscientização sobre seus direitos. O curso aconteceu de abril a novembro de 2009, quinzenalmente, nas manhãs de sábado, evitando coincidir com o horário em que os trabalhadores normalmente cumprem sua jornada de trabalho, precisamente para viabilizar a participação de tais pessoas. Cinquenta integrantes dos movimentos sociais populares formaram-se nesse curso e foram depois capacitados para retornar às suas comunidades a fim de atuar como multiplicadores e difusores do que aprenderam no curso.

O curso tinha a proposta exatamente de promover a educação em direitos humanos, não apenas transmitir meras informações sobre quais são os direitos dos indivíduos. Pelo contrário, a filosofia do curso tinha proposta emancipatória. Além de informar as pessoas sobre os direitos que elas têm, o curso explicitamente tinha o propósito de “favorecer o processo de empoderamento (*empowerment*), principalmente orientado aos atores sociais que historicamente tiveram menos poder na sociedade”.<sup>26</sup>

#### **4 Novos objetivos: pode a Defensoria Pública realmente contribuir para a redução das desigualdades sociais?**

Como mencionado acima, a nova legislação do ano de 2009 expandiu os objetivos da Defensoria Pública, que, desde então, passou a ter o expresso encargo de pugnar pela garantia da dignidade da pessoa humana, dos direitos humanos e do fortalecimento da democracia, além de contribuir para a redução das desigualdades sociais. Essas metas devem ser perseguidas sem se descuidar da atuação para assegurar as garantias tradicionais do devido e justo processo legal, com paridade de armas, tipicamente vistas como sendo de responsabilidade dos serviços públicos de assistência judiciária gratuita, em qualquer lugar do mundo.

Nesse sentido tradicional, “assistência judiciária” - ou, talvez mais propriamente no contexto brasileiro, “assistência jurídica integral” - tem sido um conceito extremamente amplo. Com efeito, o entendimento que tem prevalecido é de que tal assistência deveria ter a mais ampla e completa extensão possível (ALVES, 2006, p. 274). No Brasil, o conceito sempre englobou, em primeiro lugar, o patrocínio, em juízo, em todas as áreas jurídicas,<sup>27</sup> de forma que qualquer problema enfrentado, por qualquer cidadão que não pudesse arcar com o pagamento dos honorários de um advogado, poderia ser enfrentado sob o manto da assistência judiciária. Em segundo lugar, é tradicionalmente reconhecido que a assistência pode/deve ser prestada em todas as etapas de qualquer procedimento jurídico, o que inclui o patrocínio gratuito por advogado e a dispensa do pagamento de despesas do processo, inclusive para interposição de recursos perante as mais altas instâncias chegando até mesmo, se necessário, ao Supremo Tribunal Federal.<sup>28</sup> Em outras palavras, uma vez que a uma pessoa tenha sido reconhecido o direito à assistência judiciária no início de um procedimento, esse direito é visto como tendo sido concedido automaticamente para alcançar todas as etapas do procedimento, incluindo qualquer

recurso necessário e outros eventuais tipos de procedimentos/medidas incidentais, assim como a respectiva execução judicial, se necessário (ALVES, 2006, p. 274). Na verdade, o critério de necessidade é soberano: enquanto a representação/patrocínio judicial e a assistência do defensor público forem necessárias para garantir o direito de igualdade em procedimentos judiciais, e enquanto o beneficiário não puder pagar por esses serviços, o direito à assistência judiciária subsiste. Finalmente, o caráter “integral” da assistência jurídica significa que aconselhamento e orientação extra-judicial também devem ser disponibilizados, particularmente como mecanismos de prevenção de conflitos ou resolução mais rápida de conflitos.<sup>29</sup>

A Lei Complementar nº 132/2009 trouxe importantes inovações, que devem ser interpretadas com o objetivo de expandir ainda mais o âmbito de proteção da “assistência jurídica integral”.

Embora a Defensoria Pública tenha mantido o objetivo de assegurar a paridade de armas em procedimentos judiciais e o aconselhamento/orientação jurídica em geral, a nova legislação adicionou outros propósitos para a Defensoria Pública. A própria conceituação legal acerca da Defensoria Pública foi alterada para explicitar tais mudanças, como está previsto no artigo 1º da Lei Complementar nº 80/94, alterada pela reforma de 2009.<sup>30</sup>

O novo artigo 3-A da Lei Complementar nº 80/94 se assenta sobre a nova definição do artigo 1º e afirma que os objetivos da Defensoria Pública são: a) a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; b) a afirmação do Estado Democrático de Direito; c) a prevalência e a efetividade dos direitos humanos; d) a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Dos quatro objetivos listados, somente o último tem sido reconhecido como sendo abrangido pela noção de assistência judiciária tradicional. Os três restantes são inovações, que devem ser, porém, similarmente compreendidos como integrantes do conceito (mais abrangente) de assistência jurídica integral.

Esses novos objetivos estão entrelaçados com os fundamentos e objetivos do próprio Estado brasileiro. O preâmbulo da Constituição de 1988 expressamente menciona a instituição de um Estado Democrático de Direito no país. O artigo 1º, III, da Constituição, destaca que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado. O artigo 3º, III, estabelece que a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos fundamentais do Brasil. De acordo com o artigo 170, ainda da mesma Constituição, um dos princípios fundamentais da ordem econômica brasileira é o de que as desigualdades regionais e sociais devem ser reduzidas. Finalmente, o respeito pelos direitos humanos é um dos princípios a serem observados nas relações internacionais,<sup>31</sup> sendo certo que tratados e convenções de direitos humanos aprovados na forma do § 3º do artigo 5º da Constituição ingressam no ordenamento jurídico com o *status* de emenda constitucional.<sup>32</sup>

Afirmar que a Defensoria Pública deve trabalhar para proteger a dignidade da pessoa humana, a democracia, e para contribuir em prol da redução das desigualdades sociais implica interpretações tanto de abrangência restrita quanto mais extensiva.

Uma abordagem mais restrita se respalda na premissa de que a simples atividade de representar os mais pobres perante os tribunais e órgãos jurisdicionais contribuiu, por si só, para a redução das desigualdades sociais, a proteção da dignidade humana e a promoção da democracia. Se tal representação também é baseada nos instrumentos de proteção dos direitos humanos, esses novos objetivos podem ser considerados como já alcançados.

Embora esta seja uma interpretação possível e razoável, implicaria o reconhecimento de que a nova legislação é redundante e desnecessária. Assim, outra interpretação que deve ser considerada é a de que a ampliação formal dos objetivos e das funções institucionais tenha tido o claro propósito de mudar a própria natureza do papel da Defensoria Pública e consideravelmente expandir o conceito de “assistência jurídica integral”. Sendo evidente que os clientes da Defensoria Pública são aqueles que vivem na pobreza, ou pelo menos aqueles cujos padrões de vida estão abaixo do que seria considerado como minimamente satisfatório,<sup>33</sup> tais objetivos devem se traduzir na obrigação da Defensoria Pública de *promover sua dignidade humana precipuamente através de medidas proativas, que tenham impacto estratégico em suas condições de pessoas socialmente excluídas*. Isso irá contribuir para a realização de um verdadeiro Estado democrático, na medida em que os que vivem em estado de pobreza serão mais “empoderados” para atuar como cidadãos. Para alcançar esses propósitos, os direitos humanos devem ser vistos como os instrumentos mais adequados (ALVES, 2008).

Poder-se-ia, compreensivelmente, questionar se é justificável conferir tais objetivos a uma instituição estatal que é composta exclusivamente por profissionais jurídicos (advogados *lato sensu*), questão essa que diz respeito à conveniência e à oportunidade de tratar do problema da redução da pobreza e da exclusão social *através* do Direito. Como essa é uma controvérsia atual, há certamente muitos estudiosos, de vários campos do conhecimento, discutindo tal questão e buscando trazer novas luzes para melhor esclarecê-la. Do ponto de vista dos direitos humanos, pelo menos cinco abordagens têm buscado relacionar a questão da pobreza com os direitos,<sup>34</sup> duas das quais parecem ser particularmente relevantes:

- a) a abordagem designada pela expressão “empoderamento jurídico do pobre” (sigla em inglês: LEP), desenvolvida pela Comissão de Empoderamento Jurídico do Pobre (sigla em inglês: CLEP) (UNDP, 2008), que argumenta que aqueles que vivem na pobreza não têm chance de sair dessa situação justamente por serem excluídos das garantias inerentes ao Estado de Direito. Assim, o simples ato de viabilizar o acesso à justiça aos pobres poderia, em tese, funcionar como mecanismo de empoderamento para ajudá-los a saírem do estado de pobreza;
- b) a abordagem precariamente designada como “efetivação/fortalecimento dos direitos em situações de pobreza”. Tal abordagem é baseada na premissa de que, especialmente, os direitos econômicos, sociais e culturais protegem interesses usualmente associados à pobreza, como alimentação, habitação, saúde e emprego.<sup>35</sup>

As abordagens acima diferem na medida em que a primeira parece ser mais “instrumental”, enquanto a segunda talvez tenha um cunho mais substancial em relação ao alcance da redução da pobreza. Para a abordagem do “empoderamento jurídico do pobre”, uma vez que aqueles que vivem na pobreza sejam incluídos efetivamente nas garantias inerentes ao Estado de Direito, mediante acesso a quatro direitos considerados primordiais (sendo um deles exatamente o direito de acesso à justiça), eles certamente serão capazes de encontrar, por si sós, o caminho para sair da pobreza (ou seja, pelo simples fato de que eles tenham sido “empoderados”, e não necessariamente como resultado de qualquer ação jurídico-legal específica). Já para a abordagem chamada “efetivação/fortalecimento dos direitos em situações de pobreza”, o objetivo da própria ação jurídico-legal é efetivar, com vigor, os direitos daqueles em situações de pobreza - assim, a ação é vista como orientada para proteger direitos que imediatamente se relacionam com algum aspecto da pobreza.

Embora seja discutível se esse tipo de ação, em conformidade com as abordagens acima, contribuirá efetivamente para a redução das desigualdades sociais dos clientes da Defensoria Pública,<sup>36</sup> parece-nos que realmente o Direito e seus operadores (advogados/defensores públicos) têm um papel a ser desempenhado na luta pela redução da pobreza. Os exemplos acima mencionados, de ações judiciais intentadas pela Defensoria Pública em prol da garantia de direitos dos mais pobres (direitos que diretamente repercutem no estado de pobreza em que vivem) são bons indicadores de que as inovações legislativas em apreço podem contribuir para um novo movimento nessa direção. Contudo, resta ainda analisar se os novos objetivos da Defensoria Pública serão efetivamente interpretados de forma ampla/abrangente, de modo que seja reconhecida propriamente como instituição estatal encarregada de assegurar a proteção dos direitos humanos e a dignidade da pessoa humana daqueles em estado de pobreza, além da redução das desigualdades sociais através da via jurídica.

## **5 É justificável atribuir a uma instituição estatal o encargo de trabalhar para a redução das desigualdades sociais? A essência da natureza jurídica da Defensoria Pública no Brasil**

Do ponto de vista constitucional, a Defensoria Pública, do mesmo modo que o Judiciário brasileiro e o Ministério Público, tem sua estrutura e funções próprias em ambas as esferas: federal e estadual. A Constituição brasileira não insere a Defensoria Pública dentro de nenhum dos três poderes governamentais tradicionais, embora, na prática, devido à evolução histórica das instituições judiciais brasileiras, os defensores públicos têm tradicionalmente sido vinculados ao Poder Executivo (e não ao Poder Judiciário como é o caso de outros países da América Latina). A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública lhe confere prerrogativa de autogestão. Assim, a instituição desfruta de independência técnica e quanto à definição de suas prioridades operacionais, com o intuito de cumprir sua missão constitucional, e não se sujeita às diretrizes,

projetos ou programas específicos estabelecidos por um determinado governante que esteja no exercício do Poder Executivo. A instituição somente está sujeita a limitações e parâmetros inerentes ao regime do Estado de Direito, tendo como obrigação exclusiva realizar e cumprir a missão que lhe foi assinalada pela Constituição Federal e por outras leis que lhe regem.

Admite-se que a autonomia e o poder conferidos à Defensoria podem ser vistos como excessivos, se analisados na perspectiva do que se passa com instituições congêneres em outros países. Isso é, contudo, justificável no contexto brasileiro.<sup>37</sup> A Defensoria Pública é constitucionalmente reconhecida como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado.<sup>38</sup> É exatamente essa “natureza essencial” que constitui o fundamento para as inovações em âmbito constitucional e legislativo que resultaram no incremento da autonomia e dos poderes da instituição. Dois fatores fundamentam a atribuição desse *status* de “essencialidade” à Defensoria Pública, um de ordem normativa e outro de ordem social: o princípio do “monopólio da função jurisdicional” e o contexto social brasileiro. Numa perspectiva ainda mais fundamental, o princípio constitucional da igualdade também pode ser reconhecido como premissa de ordem normativa para esse caráter de essencialidade da instituição.

O princípio da separação de poderes fundamenta a norma do “monopólio da função jurisdicional”, reconhecida no artigo 5º, XXXV, da Constituição brasileira. De acordo com tal dispositivo, a lei não deve excluir qualquer lesão ou ameaça de lesão de direito da possibilidade de apreciação pelo Poder Judiciário. Outra regra correlativa é a que estabelece que, no Brasil, a prestação jurisdicional é encargo exclusivo do Judiciário. Porém, tendo em vista que tal exclusividade para prestar a jurisdição é potencialmente sujeita a abusos, a proibição para que o Judiciário aja *ex officio*, que corresponde ao clássico princípio da inércia da jurisdição, é um das mais importantes mecanismos de contrapeso democrático destinado a conter eventual tendência de abuso de poder.

O monopólio da função jurisdicional, associado à inércia da jurisdição, tem como consequência inexorável a indispensabilidade de que os procedimentos judiciais sejam instaurados por iniciativa das próprias partes que tenham sido vítimas de lesão ou de ameaça de lesão de direitos. Considerando que, no Brasil, exceto em raros casos,<sup>39</sup> um litigante somente pode postular perante um órgão jurisdicional se estiver representado por um advogado, tal circunstância implica que a vasta maioria de litigantes tenha, necessariamente, de contratar um advogado, para postular a defesa de seus interesses perante o Judiciário. O caráter de indispensabilidade da atuação do profissional jurídico (advogado) regularmente habilitado, que fundamenta a regra acima explicitada, é expressamente estabelecido pela Constituição, que dispõe, no artigo 133, que “o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

Embora essa restrição (da capacidade postulatória) possa ser questionada (à luz da cultura jurídica vigente em outros países), especialmente na perspectiva de se garantir acesso à justiça aos mais pobres na sociedade, ela deve ser compreendida em

razão da necessidade de efetivamente garantir que as partes tenham uma melhor oportunidade de defesa possível, o que pode se tornar difícil em razão do fato de que procedimentos judiciais costumam ser muito complexos para pessoas leigas; além disso, o indivíduo litigante muitas vezes tem de se defrontar com oponentes poderosos. De fato, as formalidades e tecnicismos dos procedimentos judiciais representam um obstáculo já bem reconhecido para o acesso à justiça e, por óbvio, para a efetividade de direitos. Nesse sentido, mais do que facilitar o acesso à justiça, a dispensa da exigência de representação/patrocínio obrigatório por profissional legalmente habilitado (advogado) poderia traduzir-se num falso/inconsistente mecanismo destinado a garantir efetivo acesso à justiça para todos. Os indivíduos poderiam, talvez mais facilmente, ingressar com ações/procedimentos judiciais, mas muito brevemente se deparariam com obstáculos ainda maiores que impediriam um efetivo acesso à justiça - ou seja, não se alcançaria a efetiva proteção de direitos. Por essa razão, a assistência por um profissional habilitado (advogado) foi reconhecida pela Constituição brasileira como sendo imprescindível.

Apesar disso, não se pode ignorar a realidade socioeconômica do Brasil, em que a maioria da população não pode pagar pelos serviços de um advogado particular. Assim, a exigência de que os indivíduos possam somente postular em juízo se representados por profissional habilitado poderia traduzir-se como uma verdadeira barreira intransponível para o acesso ao sistema formal de justiça. Em outras palavras, um indivíduo pobre que não pudesse pagar para contratar os serviços de um advogado estaria efetivamente impedido de defender/pleitear seus direitos ou de buscar a reparação por lesões sofridas, o que claramente representaria uma contradição do direito constitucional de acesso de todos à justiça. Considerando o número de pessoas em estado de pobreza no Brasil, a inexistência da Defensoria Pública implicaria a denegação do acesso à justiça para a maioria da população, afetando, assim, a própria razão de ser do sistema judicial. Destarte, pelo fato de ser uma instituição essencial no contexto brasileiro, a função jurisdicional não pode funcionar, adequadamente, sem a existência e efetivo funcionamento da Defensoria Pública.

O direito de igualdade/isonomia também aparece como um alicerce fundamental para conferir o *status* de "instituição essencial" à Defensoria Pública. De fato, a inexistência de uma entidade revestida de poderes e de independência capaz de prestar assistência jurídica gratuita poderia, em lugar de promover a igualdade, contribuir para aprofundar ainda mais as desigualdades sociais já existentes. Em outras palavras, em vista do contexto social do Brasil, simplesmente afirmar que todos têm o direito igual de acesso à justiça não equivaleria a um tratamento igualitário. No mesmo sentido, simplesmente estabelecer uma norma estatuinto que todos têm direito à assistência judiciária gratuita - como fizeram as constituições anteriores à de 1988 - não garante efetivo acesso à justiça para a maioria da população. Isso ocorre, porque, em tal situação, a decisão de reconhecer o direito aos serviços jurídicos gratuitos estaria nas mãos dos políticos ou dos juízes, que, em última análise, estão mais focados no desempenho de suas próprias atividades e, por isso, nem sempre estão atentos ao objetivo de efetivamente assegurar

o acesso aos serviços de assistência jurídica gratuita. Nessa perspectiva, a assistência jurídica é vista como um mero benefício, que será concedido somente se razoável, com vistas a atingir objetivos como “o interesse da justiça” ou objetivos de ordem política, *stricto sensu*, que se subordinam a possibilidades orçamentárias. O resultado é uma desigualdade *de facto* de acesso à justiça, devido à insuficiência/deficiência do serviço.

A concepção estrutural do direito de igualdade (igualdade como “não subordinação”) afirma que o objetivo do direito de igualdade é evitar a formação, ou combater a existência, de grupos sistematicamente excluídos ou subjugados (SABA, 2008, p. 167-172). Assim, em tais circunstâncias, não é adequado/suficiente realizar um simples “teste de igualdade”, a fim de avaliar se os passos dados pelo governo são necessários, adequados e proporcionais. Tal teste, adequado para uma concepção mais tradicional de igualdade (igualdade como “não discriminação”), poderia provavelmente considerar a criação das Defensorias Públicas como não razoáveis. Alguns podem dizer, por exemplo, que os mais pobres na sociedade podem acabar, no futuro, sendo representados por uma instituição cujos poderes excedem o poder conferido ao Ministério Público ou aos advogados.<sup>40</sup> Isso, de acordo com a tradicional concepção de igualdade, poderia ser considerado como medida desproporcional. Contudo, de acordo com a concepção sociológica ou estrutural de igualdade, é perfeitamente aceitável - de fato, até mesmo exigível - que o Estado adote medidas adequadas para atender às necessidades de grupos historicamente marginalizados. A condição histórica de subordinação dos mais pobres, quando se deparam com oponentes (*ex adversus*) poderosos no sistema judicial, torna cabíveis tais medidas. Isso também justifica a atribuição do status de essencialidade à Defensoria Pública.

Além disso, há tanto justificativas de caráter normativo quanto social para atribuir o *status* de “natureza essencial” à Defensoria Pública, no contexto brasileiro. Contudo, não se pode ser ingênuo e saltar diretamente à conclusão de que esse atributo resulta automaticamente em elevados níveis de eficiência na prestação dos serviços jurídicos gratuitos respectivos. Dentre as instituições estatais consideradas “essenciais” pela Constituição, além do Ministério Público e da Advocacia-Geral da União, a Defensoria Pública é, inequivocamente, a que está menos aparelhada/estruturada,<sup>41</sup> o que acaba tornando o reconhecimento de sua “natureza essencial” muitas vezes uma mera formalidade. Espera-se que as recentes reformas legislativas venham a contribuir para transformar a Defensoria em instituição essencial plenamente operativa, de modo a corresponder efetivamente à importante posição que lhe é assinalada pela Constituição. O fato de que um dos alicerces para sua natureza essencial seja a redução das desigualdades estruturais confere ainda mais legitimidade aos novos objetivos da instituição, introduzidos pelas recentes reformas legislativas.

## Considerações finais

Sustentou-se neste *paper* o entendimento de que a Lei Complementar nº 132/2009, ao menos em tese, transformou a Defensoria Pública brasileira em um braço

do Estado ao qual se confiou a missão de melhorar a qualidade de vida daqueles que vivem na pobreza e potencialmente ajudar a reduzir a pobreza, *através do Direito* (especialmente dos direitos humanos). Portanto, há um entusiasmo significativo entre os defensores públicos, que agora se sentem mais “empoderados” para trabalhar a fim de melhorar a qualidade de vida de seus clientes. Apesar das dificuldades previsíveis na implementação dos dispositivos legais, procuramos demonstrar alguns exemplos concretos de procedimentos judiciais que tiveram êxito, o que nos permite certo otimismo quanto às perspectivas de futuro. Talvez, em caráter mais importante, na medida em que reformas legislativas estão buscando transformar a Defensoria Pública na instituição estatal comprometida com a proteção dos direitos humanos daqueles que se encontram em estado de pobreza e com a redução das desigualdades sociais através de mecanismos jurídicos, tais reformas tenham explicitamente “empoderado” os clientes da Defensoria Pública, que podem agora exigir da instituição a realização efetiva de tais novos objetivos legais. Assim, novas funções e crescentes poderes devem suscitar maiores responsabilidades (*accountability*) e mais encargos/obrigações. O futuro revelará se as reformas vão, de fato, contribuir para o que é - em última análise - importante: a garantia de uma vida digna para aqueles que vivem na pobreza, que são exatamente os clientes, por excelência, da Defensoria Pública.

## LEGAL REFORMS FOR LEGAL AID DELIVERY IN BRAZIL: INDEPENDENCE, ACCOUNTABILITY AND THE REDUCTION OF SOCIAL INEQUALITIES

**ABSTRACT:** The Office of Public Defenders (OPD) is the Brazilian state institution mandated with the obligation to provide legal (judicial and extra-judicial) assistance to those who cannot afford a lawyer, in all areas of law. The 1988 Constitution deems the OPD essential to the state judicial function itself, in such an ontological manner that the latter cannot be properly understood without reference to the OPD. Recent legal reforms have further increased the importance of the OPD, by conferring on it administrative and financial autonomy. The new legislation has also expanded the objectives and mandates of the OPD, and established new accountability mechanisms.

**KEYWORDS:** Office of Public Defenders. Legal aid. Essential function to justice.

### Referências

ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para todos!:* Assistência Jurídica Gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.

ALVES, Cleber Francisco. Acesso a Justiça, Pobreza e Direitos Humanos. In: FERREIRA, Marco Aurélio Gonçalves; GOMES, Daniel Machado; SALLES, Sergio de Souza. *Ensaios sobre Processo, Justiça e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2008. p. 97-121.

CANDAUI, Vera. Educação em Direitos Humanos: questões pedagógicas. In: BITTAR, Eduardo (Coord.). *Educação e metodologia para os Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 285-298.

ESSEX INTERNET ENCYCLOPAEDIA OF HUMAN RIGHTS. Poverty and Human Rights. Disponível em: <<http://www.essex.ac.uk/hrc/research/publications/EIHR/poverty.aspx>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

JOHNSON, Barbara Yanow. A synopsis of the principal legal aid developments outside Europe and North America. In: CAPPELLETTI, Mauro; GORDLEY, James; JOHNSON Jr., Earl. *Towards equal justice: a comparative study of legal aid in modern societies*. Milano/Dobbs Ferry (N.Y.): Giuffré/Oceana, 1975.

JOHNSON JR., Earl. The Justice System of the future: four scenarios for the twenty-first century". In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). *Access to Justice and the Welfare State*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff, 1981. p. 183-215.

MAURINO, Gustavo. Acceso a la justicia de los excluidos (en lo social cultural y económico). In: *Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia*. Anais do III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. Buenos Aires, 11-13 jun. 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília, 2009.

SABA, Roberto. Pobreza y derechos humanos. In: *Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia*. Anais do III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. Buenos Aires, 11-13 jun. 2008. p. 167-172.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Making the Law Work for Everyone. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor 1. New York, United Nations, 2008. Disponível em: <[http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making\\_the\\_law\\_work\\_II.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-ii---english-only/making_the_law_work_II.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. *Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia: América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, 2005. Disponível em: <[http://www.undp.org.ar/docs/Libros\\_y\\_Publicaciones/Manual\\_de\\_Politicas\\_Justicia.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Manual_de_Politicas_Justicia.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2013.

## Notas

<sup>1</sup> A título de exemplo, cabe citar os Núcleos de Prática Jurídica existentes nas Faculdades de Direito, os quais, normalmente, também prestam assistência jurídica gratuita aos pobres.

<sup>2</sup> Ver também a “Declaração de Brasília”, um documento resultante da XIV Cúpula Judicial Iberoamericana, realizada em 2008. O § 9º desse documento claramente estabelece que o acesso a justiça é visto pelos membros das carreiras judiciais dos países ibéricos e da América Latina muito mais do que o mero acesso aos tribunais e a respectiva garantia de paridade de armas: deve abranger também a fruição efetiva, de modo pleno e pacífico, dos direitos, especialmente dos direitos fundamentais.

<sup>3</sup> O art. 113, 32, da Constituição de 1934, estabelecia que: “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurada isenção de emolumentos, custas, taxas e selos” (BRASIL, 1934).

<sup>4</sup> O art. 263 do Código Penal de 1941 estabelece: “Se o acusado não o tiver, ser-lhe-á nomeado defensor pelo juiz, ressalvado o seu direito de, a todo tempo, nomear outro de sua confiança, ou a si mesmo defender-se caso tenha habilitação” (BRASIL, 1941).

<sup>5</sup> O art. 68 do Código de Processo Civil de 1939 estabelecia que: “A parte que não estiver em condições de pagar as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, gozará do benefício de gratuidade, que compreenderá as seguintes isenções: I - das taxas judiciárias e dos selos; II - dos emolumentos e custas devidos aos juizes, órgãos do Ministério Público e serventários da justiça; III - das despesas com as publicações no jornal encarregado da divulgação

dos atos oficiais; IV - das indenizações devidas a testemunhas; V - dos honorários de advogado e perito. Parágrafo único. O advogado será escolhido pela parte; se esta não o fizer, será indicado pela assistência judiciária e, na falta desta, nomeado pelo juiz." O Art. 71 do mesmo Diploma, por sua vez, estabelecia que: "O benefício de justiça gratuita abrangerá todas as instâncias, estendendo-se à execução da sentença" (BRASIL, 1939).

<sup>6</sup> A Constituição Brasileira de 1946 estabelecia que: art. 141, § 35: "O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados" (BRASIL, 1946).

<sup>7</sup> Tradução nossa: "O Brasil tem um esquema constitucional e legal ainda mais elaborado. A Constituição Brasileira é uma das poucas em todo o mundo que explicitamente garante aos litigantes civis, bem como os réus criminais, assistência jurídica e o direito de litigar *in forma pauperis*, ou seja, sem pagamento das taxas judiciais regulamentares. As garantias constitucionais são amplificadas por normas infraconstitucionais que estendem as garantias para a esfera criminal, civil, militar e procedimentos trabalhistas. Além disso, a legislação federal estabelece que cada Estado deve criar um plano de assistência jurídica público. Nas áreas mais populosas, isso tem levado ao emprego de advogados em tempo integral. A maioria deles está localizada em São Paulo, e em 1969 foram alocados 115 advogados assalariados".

<sup>8</sup> Tradução nossa: "Infelizmente, o sistema político atual (década de 70 do século passado) no Brasil não tem conduzido a uma adequada implementação dos direitos de assistência jurídica garantidos em tese. A maioria dos Estados brasileiros tem se contentado em manter equipes (de advogados) muito reduzidas. Consequentemente, observadores relatam que apesar das garantias constitucionais e legais, o sistema subsidiado pelo governo apenas supre uma pequena fração das necessidades. Uma parcela dessa falha é suprida pelos sindicatos que têm a obrigação legal de custear o aconselhamento e representação jurídica de seus membros em questões trabalhistas, e também por alguma modesta cooperação de organizações privadas de assistência social especialmente em casos de problemas de família".

<sup>9</sup> O texto desse artigo veio a ser, posteriormente, objeto de alteração por emendas constitucionais.

<sup>10</sup> O "Ministério Público" brasileiro pode ser considerado como equivalente a órgãos similares de outros países, tais como o Office of the Prosecutor ou o Office of the Attorney General (o chamado District Attorney, nos Estados Unidos, ou o Crown Prosecutor Service, no Reino Unido). De qualquer modo, é preciso assinalar que a função do Ministério Público brasileiro não está restrita às questões criminais (ou seja, investigação/persecução criminal). A instituição tem também inúmeras funções em questões cíveis, tais como assegurar a tutela de interesses coletivos e difusos (dos quais um exemplo é o direito ao meio ambiente).

<sup>11</sup> Foi adicionado um novo parágrafo ao art. 134, cujo teor é o seguinte: "As Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no Art. 99, § 2º".

<sup>12</sup> É possível dizer que as quatro principais inovações dessa nova lei são: a) atribuição de novos objetivos, funções e poderes à Defensoria Pública, que, em vez de se destinar estritamente ao propósito de garantir "paridade de armas" no processo civil e criminal, tornou-se instituição estatal com encargo de promover efetivo acesso aos direitos e à justiça - no mais amplo sentido possível - aos mais pobres, inclusive acesso à justiça social; b) a explicitação da estrutura necessária para a implementação da independência técnica e da autonomia administrativa, financeira e orçamentária da instituição; c) a regulamentação concernente ao recrutamento e treinamento dos defensores públicos; d) o estabelecimento de novos mecanismos de *accountability*, democratização e modernização da instituição. Isso consiste num contraponto à expansão de suas responsabilidades e ao incremento de sua autonomia.

<sup>13</sup> Em alguns estados, tais como o Rio de Janeiro, leis e emendas constitucionais conferindo autonomia administrativa e financeira à Defensoria Pública foram aprovadas, depois da Emenda Constitucional nº 45/2004. Por exemplo, parte do valor cobrado referente a custas/taxas judiciárias são direcionadas para um fundo especial administrado pela própria Defensoria, sem interferência do chefe do Poder Executivo. O propósito desse tipo de fundo é servir como fonte de receita para despesas ordinárias e investimentos. Apenas os salários dos defensores públicos são pagos pelo Tesouro Estadual. Esses fundos são importantes para garantir que a independência financeira

reconhecida pela Constituição seja efetivada e, ao mesmo tempo, para garantir que os defensores públicos tenham as condições necessárias para cumprir com sua missão institucional.

<sup>14</sup> Para preservar a independência e a autonomia dos membros da Defensoria Pública, a Constituição determina que o ingresso na carreira dar-se-á por meio de concurso público de provas e títulos, destinado a aferir a qualificação técnica dos candidatos ao cargo. Depois de aprovados e empossados, os defensores públicos passam por um período de estágio probatório, sob avaliação de membros da carreira já estáveis e mais experientes, que vão aferir o desempenho do profissional no efetivo cumprimento de suas funções.

<sup>15</sup> Art. 6º e 99 da Lei Complementar nº 80/1994.

<sup>16</sup> O texto original do projeto de lei que foi aprovado pelo Congresso Nacional continha 22 parágrafos, mas dois deles (§§ XII e XIII) foram vetados pelo presidente da República.

<sup>17</sup> Na medida em que tais organizações sejam consideradas “necessitadas”, ou seja, contanto que possam demonstrar que não podem pagar pelos serviços de advogado particular.

<sup>18</sup> Com o intuito de facilitar o monitoramento de eventuais prisões ilegais, na fase do inquérito policial, é obrigatória a comunicação, por escrito, de qualquer prisão em flagrante ao órgão local da Defensoria Pública, sempre que o preso não informar o nome de seu advogado particular, *independentemente de a pessoa presa ser ou não pobre*. Nesse caso, o direito fundamental à liberdade justifica a extensão das funções da Defensoria Pública mesmo para aqueles que não são considerados economicamente necessitados, sendo um modo de resguardar os direitos do preso desde o momento inicial da detenção, quando se encontra em estado de maior vulnerabilidade.

<sup>19</sup> Tal dispositivo dispõe o seguinte: “Art. 3º-A. São objetivos da Defensoria Pública: [...] IV - a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório”.

<sup>20</sup> Neste caso, a inovação legislativa apenas ratificou o que já vinha sendo reconhecido por vários tribunais, com base no art. 81, da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

<sup>21</sup> Ação Civil Pública nº 0082008-77.2010.8.19.0002, movida em face do Município de Niterói.

<sup>22</sup> Agravo de Instrumento nº 0013677-49.2010.8.19.0000, interposto pelo Núcleo de Defesa dos Direitos do Consumidor da Defensoria Pública do Rio de Janeiro contra a sociedade empresarial Unimed.

<sup>23</sup> Ação Civil Pública nº 2005.001.035541-6, movida pelo Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

<sup>24</sup> Petição nº P-1116-07. No período que se seguiu à primeira apresentação deste artigo, o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro ajuizou, com êxito, diversas outras ações coletivas em defesa dos direitos humanos da população fluminense mais carente.

<sup>25</sup> Para mais informações, cf.: <[www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MaterialMostra.aspx?idItem=4575&idModulo=5278](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MaterialMostra.aspx?idItem=4575&idModulo=5278)>. Acesso em: 11 mar. 2013.

<sup>26</sup> Nas palavras do defensor público paulista Gustavo Augusto Soares dos Reis, um dos organizadores do curso, citando Candau (2008, p. 289-290).

<sup>27</sup> Cf. Lei Federal nº 1.060/50: “Art. 2º. Isto precisa ser ressaltado porquanto em muitos países há limitações de áreas do direito em que se reconhece o direito de assistência judiciária pública gratuita, sendo que em alguns deles é restrita apenas à área criminal, ficando as demais áreas dependentes de iniciativas filantrópicas (em regime denominado *pro bono*)”.

<sup>28</sup> Cf. Lei Federal nº 1.060/50, art. 9º.

<sup>29</sup> A Lei Complementar nº 132/2009 também acrescentou a necessidade não apenas de prestação de serviços de cunho jurídico extrajudiciais, mas também de caráter interdisciplinar (por outros profissionais tais como psicólogos, assistentes sociais, etc.), com o intuito de efetivamente garantir o acesso à fruição dos direitos que, muitas vezes, não são assegurados meramente através de mecanismos jurídicos e judiciais - cf. art. 3º, IV, da Lei Complementar nº 80/94 (alterado pela Lei Complementar nº 132/2009).

<sup>30</sup> Esse artigo tem o seguinte teor: “A Defensoria Pública é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, *como expressão e instrumento do regime democrático*, fundamentalmente, a orientação jurídica, a *promoção dos direitos humanos* e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos *direitos individuais e coletivos*, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do Inciso LXXIV do Art. 5º da Constituição Federal” (BRASIL, 1994, grifo nosso).

<sup>31</sup> Cf. art. 4º, Inciso II, da Constituição Federal.

<sup>32</sup> Cf. art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

<sup>33</sup> Não se desconsidera o caloroso debate sobre o conceito do que seria um padrão de vida “minimamente satisfatório”. Para os fins deste trabalho, os indivíduos elegíveis para serem assistidos pela Defensoria Pública não são apenas aqueles considerados extremamente pobres: também aqueles que integram a classe média baixa (ou, em certos casos, a própria classe média em geral), mas que não podem pagar as despesas de um advogado, podem ser assistidos pela Defensoria Pública. Assim, na perspectiva de um critério de identificação dos potenciais clientes da Defensoria Pública, quem não tiver condições de pagar pelos serviços de um advogado será considerado como tendo um padrão de vida inferior ao tido como suficiente/satisfatório.

<sup>34</sup> Para uma visão panorâmica acerca desse tema, cf. o verbete “Poverty and Human Rights”, escrito por Andréa S. B. Carotti, integrante da *Essex Internet Encyclopaedia of Human Rights* (disponível em: <<http://www.essex.ac.uk/hrc/research/publications/EIEHR/poverty.aspx>>, acesso em: 11 mar. 2013).

<sup>35</sup> Cf: <<http://www.essex.ac.uk/hrc/research/publications/EIEHR/poverty.aspx>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

<sup>36</sup> A confirmação dessa hipótese exigiria uma pesquisa sociojurídica bastante ampla, que demandaria longo decurso de tempo e se revelaria relativamente complexa (embora de caráter inequívoco e extremamente útil).

<sup>37</sup> É interessante ressaltar que o modelo de serviços de assistência jurídica gratuita estatal adotado no Brasil é muito similar ao modelo hipotético concebido por Earl Johnson Jr. Um dos cenários, descortinados por Johnson como uma futura solução para os serviços jurídicos gratuitos nos Estados Unidos, envolvia a criação de um “Serviço Jurídico Nacional”, prestado por advogados assalariados. De acordo com esse autor, um dos aspectos mais vulneráveis desse sistema derivaria do fato de que ele seria *público* - portanto, sujeito a influências políticas. Nas próprias palavras do autor, a solução para esse problema seria a garantia de independência de qualquer dominação política, o que poderia ser alcançado mediante a criação de um quarto ramo do governo, chamado de *advocacy branch*: “This branch [would be] headed by a Chief Advocate who [would stand] on a par with the President, the Chief Justice, and the Speaker of the House [...] A 20 billion dollar trust fund [would be] created. [...] A constitutional right to free and independent counsel [would be] created. And the Constitution [would] further [stipulate] that no one, including Chief Advocate, is allowed to interfere with the relationship between attorney and client or the independent judgment of the lawyer in advising or representing his client [...]”. (JOHNSON JR., 1981, p. 186-187).

<sup>38</sup> Tal é o que determina o art. 134, da Constituição Federal.

<sup>39</sup> Dentre esses casos, encontra-se o ajuizamento de *habeas corpus* e de ações cujo valor seja inferior a 20 salários-mínimos, nos juizados especiais cíveis.

<sup>40</sup> Essa é, de fato, uma crítica muito frequente contra as novas atribuições da Defensoria Pública, mais especificamente aquela que confere legitimidade para propor ações civis públicas.

<sup>41</sup> Tal realidade foi expressamente destacada pelo senador Antônio Carlos Valadares, relator do projeto de lei que resultou na Lei Complementar nº 132/2009.