

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS HUMANOS**

Marcos Daniel da Silva Rocha

**Teresina-PI
setembro-2004**

MARCOS DANIEL DA SILVA ROCHA

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS HUMANOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Curso de Mestrado em Políticas Públicas. Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas. Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria do Rosário de Fátima e Silva

**Teresina-PI
setembro-2004**

R672a Rocha, Marcos Daniel da Silva

A atuação da Defensoria Pública na efetivação dos direitos humanos/Marcos Daniel da Silva Rocha.-- Teresina , 2004.

58p.

Dissertação(Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí (UFPI), 2004.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Maria do Rosário de Fátima e Silva

1. Defensoria Pública 2. Direitos Humanos 3. Políticas Públicas I. Título.

CDD 345.01

MARCOS DANIEL DA SILVA ROCHA

**A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO
DOS DIREITOS HUMANOS**

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª Dr^ª Maria do Rosário de Fátima e Silva
Orientadora

Prof. Dr. Francisco Meton Marques de Lima
Examinador

Prof^ª Dr^ª Maria Dalva Macedo Ferreira
Examinadora

Trabalho apresentado em ____ / _____ / 2004

A G R A D E C I M E N T O S

À Universidade Federal do Piauí e, particularmente ao Mestrado em Políticas Públicas, pela oportunidade da qualificação profissional.

À minha orientadora, **Prof^a. Dr^a. Maria do Rosário de Fátima e Silva**, pelas contribuições valiosas, paciência inesgotável e empenho.

À **CAPES**, pela bolsa concedida durante a realização do Mestrado.

À **Defensoria Pública do Estado do Piauí**, por ter fornecido as informações e documentos necessários à construção deste estudo.

Aos **defensores públicos da Defensoria Pública do Estado do Piauí**, pelo interesse, disponibilidade, informações e entrevistas concedidas.

Aos colegas da turma do Curso de Mestrado em Políticas Públicas de 2002, **Maria José, José Carlos, Marysol, Roberto, Ana Maria, Aurenice e Miguel**.

A **Neila**, secretária do Mestrado em Políticas Públicas, pela habitual disposição em ajudar e pelas informações prestadas.

A minha esposa, **Karina**, companheira dedicada e amorosa, pela paciência, apoio e disponibilidade incansável em ajudar e aos pequenos **Lucas e Carlos**, frutos do amor que nos une, e inspiração fundamental para a conclusão do presente trabalho.

A meus pais, **Daniel e Maria do Carmo**, pelo amor e por todos os esforços para oferecer condições e oportunidades a minha formação profissional.

Aos meus irmãos, **Amanda e Mateus**, pelos construtivos diálogos travados.

A **Deus**, pela oportunidade da vida e do aprendizado.

Enfim, a todos que contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente dissertação busca estudar a atuação da Defensoria Pública do Estado do Piauí como instância de conquista, afirmação e democratização de direitos.

Para o alcance do escopo almejado, delimitou-se conceitualmente os institutos do acesso à justiça e da assistência jurídica, definindo ainda a área de atuação (atribuições legalmente instituídas) da Defensoria Pública.

No que pertine à metodologia empregada, foram examinados dados acerca da incidência de demandas na Defensoria, foram entrevistados defensores públicos e procedeu-se, durante determinado período, à análise da rotina de trabalhos da Defensoria.

Buscou-se ainda investigar em que medida tem a Defensoria Pública do Estado do Piauí se desincumbido de suas funções, e se lhe tem sido proporcionadas condições de trabalho.

De todo o exposto, constata-se ser a Defensoria inequívoco exemplo de política pública marcadamente interventiva e redistributiva, instituição encarregada de prestar integral assistência jurídica aos economicamente pobres, promovendo, assim, a democratização do acesso à justiça.

ABSTRACT

The present dissertation studies the acting of the Piauí's Public Defensory as an instance of right's democratization, affirmation and conquest.

Searching the wanted objective, the institutes of justice access and juridical assistance are delimited, and the Public Defensory's acting is defined.

Informations about the demands' events are examined, public defenders are interviewed and the Defensory's acting mode is analyzed during some time.

The dissertation still investigated if the Defensory is actually realizing its functions, and if it has been given working conditions.

So, It is verified that the Defensory is an incontestable redistributive and interventive public policy, destined to give total juridical assistance to poor people, promoting justice's access democratization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO I	
1 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL	9
CAPÍTULO II	
2 A PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA E A DEFENSORIA PÚBLICA	38
CAPÍTULO III	
3 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA E INTEGRAL	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXOS	102

INTRODUÇÃO

O século XX foi sobretudo generoso na formulação de diversos diplomas legais de enunciação de direitos, merecendo destaque, entre outros, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, no plano internacional, e, na esfera interna, a Constituição Federal de 1988, não por acaso rotulada de *Constituição Cidadã*.

Com efeito, no plano jurídico-formal, a figura da pessoa humana foi erigida ao patamar de alicerce fundante de todo o ordenamento jurídico, passando a ser encarada como valor em si mesmo e não como mera engrenagem patrimonial de processo produtivo, como sempre quis a ideologia liberal, surgida com o movimento revolucionário francês.

Porém, observa-se verdadeiro descompasso entre a profícua produção legislativa anteriormente narrada e os reflexos práticos naturalmente esperados. Tem-se, pois, de um lado, todo um sistema de proteção e garantia de direitos. Noutra quadrante, entretanto, aprofunda-se cada vez mais a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, a ponto de afirmar-se, com irretorquível propriedade, que o problema não é mais o de positivar direitos, mas sim de dotar os já existentes da indispensável concreção prática que lhes é subtraída.

Diante de tal quadro, ganha vulto a missão dos Poderes de Estado, notadamente o Poder Executivo e o Poder Judiciário. O primeiro, porque tem o dever de construir, em parceria com a coletividade, políticas públicas qualificadas a dar efetividade aos direitos declarados, conferindo-lhes real penetração social e efeito conscientizador, posto que devem resultar de verdadeira conquista popular e não de

mero favor, mera benesse governamental. O segundo, porque é o guardião constitucional dos direitos, é o Poder encarregado de dirimir e prevenir os conflitos intersubjetivos de direitos, não se podendo esquivar da prestação da tutela jurisdicional sempre que existir ameaça de lesão ou efetiva lesão a direito, quer derive de conduta ativa ou omissiva, do Poder Público ou oriunda da atuação de particular.

Neste ponto, cumpre assinalar o interesse da realização do presente trabalho, da forma como foi proposto.

A Defensoria Pública é órgão componente da estrutura do Poder Executivo e tem por atribuição a prestação de assistência jurídica extrajudicial e judicial gratuita e de boa qualidade. A Defensoria é, potencialmente, a porta de entrada para a cidadania e para a inclusão social. Apesar de figurar na estrutura do Poder Executivo, é dotada de autonomia funcional, podendo e devendo exercer suas funções, inclusive contra o ente estatal. Em outro quadrante, não tem autonomia orçamentária, devendo ter disponibilizada verba para que possa se desincumbir a contento sua atividade. O Poder Executivo deve, portanto, garantir a discussão, a confecção e a implementação de políticas públicas para dar condições de atuação à Defensoria Pública.

Postulando pelos interesses dos economicamente pobres, deve buscar a Defensoria Pública, por intermédio do Poder Judiciário, propiciar, concretamente, o chamado acesso à justiça, não em seu aspecto formal, mas como acesso a prestações públicas de que o Estado é devedor, e, também, como acesso ao direito de ser cidadão, obtendo dos poderes constituídos respostas materiais a suas demandas, de modo que os direitos humanos proclamados legalmente não fiquem apenas como letra morta, ineficaz, mas, diversamente disto, sejam vetores de

transformação da realidade e de inclusão.

Sob este aspecto, optou-se pela efetivação desta linha de pesquisa, direcionando o estudo para o modo como a Defensoria Pública do Estado do Piauí vem desenvolvendo seu papel, notadamente em face dos condicionamentos impostos pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário.

Partiu-se das seguintes hipóteses, que funcionam como diretrizes da análise realizada neste trabalho: a Defensoria Pública do Estado do Piauí, fundamental para a concretização dos direitos humanos, não tem recebido do Poder Executivo o devido tratamento material para desenvolver adequadamente sua missão constitucional; a Defensoria Pública é a principal via de acesso dos hipossuficientes à democratização do acesso à prestação jurisdicional; o acesso à justiça potencialmente proporcionado pela Defensoria Pública é um dos principais mecanismos de superação de desigualdades e efetivação da cidadania.

No sentido de confirmar ou não as presentes hipóteses, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa, objetivando produzir conhecimento por intermédio da construção e interpretação dos dados pesquisados, à luz de bibliografia selecionada que enfocou algumas categorias presentes neste trabalho, tais como direitos humanos (como direitos próprios da condição humana cuja afirmação e reconhecimento estatal resulta de conquistas históricas), democracia (vista como um processo, dinâmico, participativo e crescente e não como algo formal e estático), políticas públicas (prestações materiais positivas disponibilizadas pelo Estado aos administrados de modo a garantir direitos), cidadania (como condição para a efetiva fruição dos direitos disponibilizados e para a conquista de novos direitos) e acesso à justiça (instrumento de viabilização de uma ordem social materialmente justa).

Para tanto, foi realizado levantamento documental, englobando os diplomas legais que regem a Defensoria Pública do Estado do Piauí, bem como relatórios da Defensoria acerca das ações propostas na área cível durante o período de um ano, mais precisamente no intervalo compreendido entre o mês de julho de 2002 e junho de 2003.

Foram efetivadas entrevistas semi-estruturadas com quatro Defensores, sendo um da área cível, outro da área criminal, um representando a Associação Piauiense de Defensores Públicos e o último representando a Associação nacional dos Defensores Públicos. A escolha dos entrevistados deveu-se à antiguidade no exercício do cargo e à representatividade que possuem junto à categoria, possibilitando, assim, colher as opiniões e a vivência dos sujeitos no trato cotidiano com as questões pertinentes à garantia dos direitos dos hipossuficientes.

Outro recurso utilizado foi a participação, na condição de observador, do atendimento prestado na Defensoria, no segundo semestre de 2003 e no primeiro semestre de 2004, durante o período de oito meses, oportunidade que proporcionou o conhecimento da realidade do órgão, suas rotinas de trabalho para a concreção da missão constitucional que motivou sua criação – democratizar o acesso à justiça – como instrumento de políticas públicas.

No que pertine à estruturação da dissertação, restaram produzidos três capítulos. O primeiro trata da caracterização da democratização do acesso à justiça como direito humano fundamental, enfocando a evolução histórica dos direitos humanos e o enquadramento doutrinário e constitucional do acesso à justiça. No segundo capítulo busca-se caracterizar a prestação de assistência jurídica gratuita e de boa qualidade, uma das facetas do acesso à justiça, como missão constitucionalmente atribuída à Defensoria Pública. No terceiro capítulo, dá-se continuidade ao enfoque da atuação da Defensoria como veículo destinatário de políticas públicas propiciadoras da democratização do acesso à ordem jurídica justa, analisando mais detidamente a situação da Defensoria Pública do Estado do Piauí.

Por fim, espera-se que o presente trabalho possa contribuir de forma concreta para que tanto a sociedade civil quanto os Poderes de Estado tenham a oportunidade de refletir construtivamente sobre que ações efetivas estão sendo implementadas e que ações poderão ser realizadas para melhorar a atuação da Defensoria Pública como vetor de acesso da população necessitada à ordem social justa e para a ampliação da consciência cidadã dos destinatários do serviço prestado pelo órgão.

CAPÍTULO I

1 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Os direitos humanos representam verdadeiro pressuposto do digno existir do homem, possuindo contornos de inalienabilidade (impossibilidade de transação, de venda), irrenunciabilidade (impossibilidade de abdicação) e imprescritibilidade (impossibilidade de sofrer corrosão pelos efeitos do tempo).

Atente-se, de início, para o seu caráter histórico, para a sua configuração decorrente dos embates dos diversos agrupamentos sociais para impor e defender direitos ao longo do tempo, buscando a superação de situações históricas de opressão e injustiça.

Não obstante os direitos humanos constituírem um fator unificador da espécie humana, vez que estão presentes com maior ou menor intensidade, em todos os pontos do Planeta, desde o surgimento do homem, nascem precisamente da colisão de interesses entre aqueles que lutam pela transposição da ordem vigente e os que buscam manter inalterada a situação, dando continuidade à dominação que exercem.

No que diz respeito mais especificamente à evolução histórica dos direitos humanos, pode ser observada uma estruturação em quatro fases.

Em um primeiro momento, pôde-se verificar a ocorrência das formulações dos princípios e reivindicações que representam a base do conceito de direitos humanos.

Este período, por sinal, o mais prolongado de todos, inicia-se com o aparecimento do próprio homem e estende-se até meados do século XVIII.

Aqui, o homem busca ideais e aspirações que correspondem à diversidade de suas possibilidades materiais, de seu grau de aperfeiçoamento cultural e de seu nível de organização no campo político.

Em seguida, a partir do início do processo de positivação dos chamados direitos humanos de Primeira Geração, consagram-se a prevalência e o caráter fundamental das liberdades civis e dos direitos políticos.

Por conseguinte, esta Primeira Geração ficou marcada pela conquista dos chamados "Direitos de Liberdade", direitos e garantias individuais bem como políticos clássicos, também conhecidos como "liberdades públicas".

À guisa de exemplo, podem ser elencadas, entre os marcos mais significativos desta fase, a Declaração de Virgínia e a Revolução Francesa. Indubitavelmente, o alcance dos direitos civis e políticos consistem em uma etapa basilar no desenvolvimento conceitual dos direitos humanos.

A terceira fase, caracterizada pelo advento da Segunda Geração dos Direitos Humanos, os chamados "Direitos de Igualdade", ou seja, os direitos de caráter econômico, sociais e culturais, é anunciada desde a realização dos encontros da Internacional Socialista e dos congressos sindicais que se verificam no correr do século XIX.

Os direitos desta Segunda Geração apresentam-se agrupados no “Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais”, elaborado pela Organização das Nações Unidas no ano de 1966.

Entretanto, não se pode olvidar o caráter pioneiro de algumas cartas constitucionais no que pertine à incorporação destes direitos, como, por exemplo, a Constituição alemã de Weimar de 1919, a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição russa de 1918. Ressalte-se, neste ponto, que as duas primeiras cartas constitucionais ora citadas representam o fundamento da Constituição brasileira de 1934, que, de forma pioneira, inscreveu o Título IV, reservado à ordem econômica e social.

Os direitos sociais, dotados de um caráter de generalidade e conjunto, representam a consagração de prestações positivas, precisamente porque têm por escopo beneficiar os hipossuficientes, assegurando-lhes situação de melhoria, direta ou indireta, com base na promoção da igualdade social.

Os mencionados direitos funcionam como meio para alcançar-se um fim. Servem de substrato para o exercício de inúmeros direitos humanos fundamentais, como, por exemplo, a qualidade de vida, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Na concepção do tratadista francês Rivero, citado por Bulos,¹ os direitos sociais são direitos de crédito, pois envolvem poderes de exigir, através de prestações positivas do Estado.

¹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

Logo, o sujeito passivo dos direitos sociais é o Estado, decorrendo de tal assertiva o dever estatal de propiciar, por exemplo, proteção, saúde (Constituição Federal, art. 196), educação (Constituição Federal, art. 205), atuando em parceria com a família e com a sociedade inteira (Constituição Federal, art. 195), bem como a promoção da assistência jurídica (Constituição Federal, art. 5º, LXXXIV e art. 134).

Sob este aspecto, autoproclama-se a República Federativa do Brasil um Estado Social e Democrático de Direito, modelagem estatal tão em voga no século XX, que veio suplantar a clássica concepção liberal.

Com efeito, inicialmente, asseverou-se, o ideário liberal formatador do Estado de Direito tinha sua estrutura fundada na abstenção estatal, cuja atuação era reservada unicamente à manutenção e à garantia da ordem, da paz e da segurança. Tratava-se do chamado Estado mínimo e do império da autonomia da vontade privada, como fonte geradora única da vida negocial.

Com o advento da severa crise econômica, de proporções mundiais, ocorrida no primeiro pós-guerra e intensificada pela grande crise de 1929 e pela Segunda Grande Guerra, vê-se o Estado compelido a chamar para si, em resposta às demandas coletivas, a reorganização da economia, promovendo, por igual, a interferência em relações outrora entregues exclusivamente ao arbítrio do indivíduo, como, por exemplo, as relações trabalhistas e as relações de consumo.

Neste sentido, o Estado implanta indústrias, estende a cobertura de serviços, aquece a economia, criando empregos, abre linhas de financiamento para as mais variadas atividades. Da mesma forma, cria e concretiza mecanismos para defender o hipossuficiente em face da atuação predatória dos detentores do poder econômico. Vale destacar, neste aspecto, as relações patrão-empregado e produtor-consumidor supramencionadas.

Deixa agora o Estado, especialmente após a Segunda Grande Guerra Mundial, a posição de mero espectador do jogo social, cuidando apenas da manutenção da ordem e da prevalência da lei, para tornar-se peça chave na implementação, distribuição e redistribuição de bens e serviços sociais.

Nasce então o chamado Estado Social, organizado no plano jurídico positivo pelas cartas constitucionais germânica, russa e mexicana, já indicadas, e implantado em terras brasileiras pela Constituição de 1934, igualmente citada. Para melhor fixar o conceito ora em estudo, traz-se à colação o ensinamento de Gordillo, citado por Sundfeld,² para quem

a diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Estado de Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão-somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhe agregam finalidades e tarefas às quais antes não se sentia obrigado.

Verdadeiramente emblemático dessa guinada de orientação axiológica, na concepção de atuação do estatal, é o compromisso assumido pelo Estado brasileiro no art. 3º da Constituição Federal de 1988. Pacto que indica como objetivos fundamentais do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Similar e igualmente revelador é o tratamento conferido à matéria pelo art. 170 da vigente Magna Carta, ao prescrever que a ordem econômica nacional tem

² SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

como princípios gerais, entre outros, a valorização do trabalho humano, a garantia a todos de uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Por sua vez, a Constituição vigente, promulgada em outubro de 1988, encerra comandos intangíveis, delineando e ao mesmo tempo limitando a ação do Estado. Solidifica os direitos individuais e coletivos dos cidadãos, estabelecendo um sistema protetivo contra injunções que assaquem contra tais direitos. Dita, ainda, linhas programáticas de direcionamento político, traduzidas no papel constitucionalmente conferido ao Estado, para agir como ente promotor de políticas públicas tendentes a salvaguardar a prevalência do interesse público, reduzir as desigualdades com o conseqüente alcance do bem-comum.

O Estado brasileiro de hoje pode ser definido juridicamente como Estado Social e Democrático de Direito, no qual se afigura impositivo ao Estado o dever de atingir objetivos sociais, e a atribuição, aos indivíduos, do correlato direito de exigí-lo.

Em termos sintéticos, é possível definir o Estado Social e Democrático de Direito como resultante da soma e do entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social.

Configurados os direitos sociais, finalmente pode-se chegar à etapa em que se verifica a elaboração dos chamados direitos de solidariedade ou fraternidade. São os chamados “Direitos dos Povos”, que constituem a Terceira Geração dos Direitos Humanos. A presente fase evolutiva engloba desde o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso e a paz, até o direito de autodeterminação dos povos.

Há ainda quem advogue, como Bonavides,³ o advento de uma Quarta Geração de Direitos, ligada às questões genéticas. Entretanto, tal discussão escapa às finalidades ora buscadas.

Após a descrição da evolução histórica dos direitos humanos, revela-se oportuna a análise instrumental desses direitos. Deste modo, é possível assegurar terem os direitos humanos três distintas funções: a fixação dos alicerces do ordenamento jurídico; o questionamento do estado de coisas vigente, com as conseqüentes sugestões que se fizerem necessárias para que seja possível a ascensão a um patamar mais digno; assim como o entendimento da imperiosa necessidade de intermitente aperfeiçoamento e evolução dos direitos humanos.

Com efeito, os direitos humanos fixam diretrizes basilares do ordenamento jurídico, estabelecendo um “dever ser”, orientando-o, no sentido de que confira a esses mesmos direitos humanos reconhecimento e efetiva proteção. Assim é que a Constituição Federal Brasileira de 1988 trata da matéria no seu artigo 5º, explicitando ainda, no parágrafo único do mencionado artigo, a imediata eficácia e aplicabilidade de seus dispositivos.

Os direitos humanos desempenham, outrossim, importante mister ao abordar criticamente a ordem constituída, funcionando como vetor fundamental no sentido de promover a transformação da opinião pública.

Finalmente, os direitos humanos apresentam-se constantemente chamando para uma superação de condições históricas vogantes. Sob este aspecto, pode-se dizer que tais direitos geram utopias, posto que nunca podem ser plenamente alcançados.

³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Diante de todo o exposto até o momento, não é equivocado afirmar que o grande e atual problema pertinente aos direitos humanos não é de fundamentação, mas de garantia e efetivação.

Outro não é o posicionamento de Norberto Bobbio,⁴ ao afirmar:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

A superação de tamanha crise de efetividade é, conseqüentemente, tarefa da ordem do dia tanto para o jurista como para o administrador público. O primeiro desenvolvendo interpretações que garantam máxima extensão e aplicabilidade aos direitos humanos, enquanto que ao segundo compete a formulação de políticas públicas, tudo no sentido de pavimentar o caminho da transposição, para o plano fático, de conceitos que, por vez, parecem ser muito mais meras cartas de intenções.

Patente, pois, a dificuldade do administrador público, do legislador e do aplicador do direito, de uma forma geral, traduzida exatamente na necessidade de transposição da espessa membrana que separa o mandamento legal da realidade imperante, perigosamente prisioneira dos esquemas ditados pelo capitalismo internacional, especulador e inconstante, filhote da revitalização da ideologia liberal, que tem por único desiderato a acumulação de capital, desimportando a que custo.

⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

Por conseguinte, estando-se imerso em tempos de mercadorização de tudo o que se possa sentir ou tocar, oportuna e atual é a advertência de Polanyi,⁵ para quem

permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e de seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. Esta suposta mercadoria, "a força de trabalho", não pode ser impelida, usada indiscriminadamente, ou até mesmo não-utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema disporia também, incidentalmente, da entidade física, psicológica e moral do homem ligado a essa etiqueta. Despojado da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam aos efeitos do abandono social: morreriam vítimas de agudo transtorno social, através da perversão, do crime e da fome.

No mesmo sentido, pronuncia-se Becker,⁶ assegurando que:

Em função da necessária valorização do capital, o sistema provoca a crescente desqualificação da vida humana e da vida em geral, através da destruição das condições de produção e de reprodução, naturais e culturais, de sobrevivência das diferentes comunidades, gerando a escassez econômica viabilizadora de um desenvolvimento econômico a-humano.

Não se pode perder de vista que, para além de uma concepção circunscrita ao aspecto econômico, deve a pessoa humana ser encarada como razão de ser de todo o aparato estatal, valor em si mesmo, dotada de direitos da personalidade natural e necessariamente decorrentes da sua condição humana e que se projetam tanto na esfera física, como na seara moral e intelectual.

Logo, dimana a necessidade da pronta interferência estatal, e, como verdadeira resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, devem ser arquitetadas políticas públicas, como expressão do

⁵ POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

⁶ BECKER, Dinizar Fermiano. A economia política do direito à proteção social. In: LEAL, Rogério Gesta e ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. (Tomo 02).

compromisso público de atuação em uma específica área a longo prazo, caracterizando-se como estratégia de intervenção continuada, sistemática e estruturada do Estado na área social.

É por intermédio das políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às exigências oriundas da sociedade.

Entre as variadas políticas públicas de possível execução estatal, destaque-se a política de promoção de acesso à justiça, que tem por fundamento o direito humano de cunho social, previsto no já mencionado inciso XXXVI do art. 5º e no inciso XXXV também do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, que reeditou o princípio máximo do direito ao acesso à Justiça: "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Houve, assim, ampliação dos órgãos do Poder Judiciário, reforçando as garantias constitucionais.

Indique-se, ainda, que o próprio preâmbulo constitucional funda um Estado Democrático com o escopo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Nesse contexto, o acesso à justiça encontra-se sedimentado na Carta Constitucional, em especial às classes menos favorecidas, haja vista a garantia constitucional da assistência jurídica aos necessitados.

Neste ponto, cumpre delimitar o que se entende por acesso à justiça.

No sentido geral, o termo "acesso à Justiça" é concebido como sinônimo de justiça social, isto é, corresponde à própria concretização do ideal universal de

Justiça. Atribui-se ao Papa Pio XI⁷ a utilização primeira da expressão "justiça social", como

idéia de que todo ser humano tem direito a sua parte nos bens materiais existentes e produzidos, e que sua repetição deve ser pautada pelas normas do bem comum, uma vez que a realidade estava a demonstrar que as riquezas eram inconvenientemente repartidas, pois um pequeno número de ricos concentravam os bens diante de uma multidão de miseráveis.

Essa noção passou a ser incorporada, inicialmente, nas Encíclicas *Quadragesimo Anno*, de 15.05.1931, e *Divini Redemptoris*, de 19.03.1937. As demais encíclicas que se seguiram adotaram expressamente a locução "justiça social". Diversos documentos, livros, teses, programas partidários e, em alguns ordenamentos jurídicos, leis constitucionais e ordinárias utilizam largamente a expressão "justiça social" como se existisse um consenso semântico e universal.

No sentido restrito, a expressão é utilizada no aspecto dogmático de acesso à tutela jurisdicional, isto é, uma garantia para que todos tenham direito de ajuizar ação perante o Poder Judiciário. Sob esse prisma, o acesso à Justiça insere-se no universo formalístico e específico do processo, como instrumento de composição de litígios pela via judicial.

Finalmente, no sentido integral, o acesso à Justiça assume caráter mais consentâneo, não apenas com a teoria dos direitos fundamentais, mas também com os escopos jurídicos, políticos e sociais do processo. Sob esse enfoque, acesso à Justiça é, em derradeira análise, o próprio acesso ao Direito, vale dizer, na trilha da adequada exposição de Watanabe, a uma ordem jurídica inimiga dos desequilíbrios

⁷ IX, Pio. Encíclica *Quadragesimo Anno*. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadragesimo-anno_em.html> Acesso em: 14 dez. 2003.

e destituída de presunção de igualdade, social e individualmente reconhecida e efetiva, contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso aos mecanismos alternativos, especialmente os preventivos, estando os sujeitos titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente, a exercê-los, mediante superação das barreiras objetivas e subjetivas”.

Pode-se ver, que a nova concepção de acesso à Justiça passa, forçosamente, pela imperiosa necessidade de estudar-se a ciência jurídica processual e seu objeto em um contexto político, social e econômico, o que exige do jurista e do operador do direito o recurso constante a outras ciências, inclusive a estatística, que lhe possibilitará uma melhor reflexão sobre a expansão e complexidade dos novos litígios, para, a partir daí, buscar alternativas de solução desses conflitos. Como bem observa Barros Dias, parafraseando Watanabe,⁸ acesso à Justiça deve significar não apenas o "acesso a um processo justo, o acesso ao devido processo legal", mas também a garantia de acesso

a uma Justiça imparcial; a uma Justiça igual, contraditória, dialética, cooperatória, que ponha à disposição das partes todos os instrumentos e os meios necessários que lhes possibilitem, concretamente, sustentarem suas razões, produzirem suas provas, influírem sobre a formação do convencimento do Juiz.⁹

No sentido integral, acesso à Justiça significa também acesso à informação e à orientação jurídica, como também a todos os meios alternativos de composição de conflitos, pois o acesso à ordem jurídica justa é, antes de tudo, uma questão de cidadania. Trata-se da participação de todos na gestão do bem comum, através do processo, criando o chamado paradigma da cidadania responsável.

⁸ WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**: participação e processo. São Paulo: RT, 1988.

⁹ Id. *ibid.*

Responsável por sua história, a do País, a da coletividade. Nascido de uma necessidade que trouxe à consciência da modernidade o sentido democrático do discurso, ou seja, o desejo instituinte de tomar a palavra, e ser escutado. Faz-se necessário, portanto, que também a jurisdição seja pensada com vários escopos, possibilitando o surgir do processo como instrumento de realização do poder que tem vários fins.

Interessante, neste aspecto é a experiência do direito canadense, em que uma das soluções preconizadas nos últimos anos foi a de priorizar a melhora de facilidades de acesso ao Poder Judiciário, mediante duas idéias fundamentais: um sistema que seja acessível a todos e um sistema que produza resultados individual e socialmente justos. Esse autor indica que as ações coletivas e o juizado de pequenas causas foram criados para atingir esses objetivos.

Segundo o já mencionado Mauro Capelletti,¹⁰ "O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos".

Conforme pondera Boaventura,¹¹ o acesso à justiça "é a pedra de toque do regime democrático. Não há democracia sem o respeito pela garantia dos cidadãos. Estes, por sua vez, não existem se os sistemas jurídico e judicial não forem livre e de igual acesso a todos os cidadãos". Estabelece, ainda, Boaventura¹² que a temática do acesso à justiça é aquela que mais diretamente equaciona as

¹⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

¹¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

¹² Id. *ibid.*

relações entre o processo e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade socioeconômica.

Ademais, a garantia constitucional da assistência jurídica aos hipossuficientes tem por escopo o princípio da igualdade, de forma a dotar os desiguais economicamente de idênticas condições para o pleito em juízo. Por seu turno, assevera Cichoki Neto¹³ que

a expressão acesso à justiça engloba um conteúdo de largo espectro: parte da simples compreensão do ingresso do indivíduo em juízo, perpassa por aquela que enforça o processo como instrumento para a realização dos direitos individuais, e, por fim, aquela mais ampla, relacionada a uma das funções do próprio Estado a quem compete, não apenas garantir a eficiência do ordenamento jurídico; mas, outrossim, proporcionar a realização da justiça aos cidadãos.

Para Watanabe¹⁴ o acesso à justiça não se limita a possibilitar o acesso aos tribunais, mas a viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, a saber: o direito à informação; o direito à adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; o direito ao acesso a uma justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; o direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a objetiva tutela dos direitos; o direito à remoção dos obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo a uma justiça que tenha tais características.

Realmente, o acesso efetivo à justiça consiste no mais básico dos direitos fundamentais, na medida em que objetiva garantir a fruição da integralidade dos direitos inerentes à pessoa humana reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

¹³ CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 1999.

¹⁴ WATANABE, op. cit.

Contudo, não se pode esquecer do real sentido em que deve ser tomada a expressão justiça, conforme apregoa Moreira Neto¹⁵:

A justiça aqui está no sentido que o Estado tem que realizar este valor no sentido mais amplo possível. A realização da justiça é uma finalidade do Estado. Só se pode entender justiça no sentido amplo, e não no sentido estrito, de órgão judiciário.

Em outras palavras, é de se dizer que a consecução da justiça social, entendida como produção de resultados, pelo sistema jurídico, individual e socialmente justos, tem como pressuposto o acesso efetivo à tutela jurisdicional exercida pelo Poder Judiciário.

Ao lume de todo o exposto, pode-se depreender que o acesso à justiça não pode ser resumido no singelo acesso ao Poder Judiciário. O tema acesso à justiça não se trata de simples gratuidade universal no acesso aos tribunais, tão cara aos ideais românticos do individualismo liberal e que, por toda a parte, se tem, em absoluto, por utópica, mas a garantia, essa sim universal, de que a via judiciária estaria franqueada para defesa de todo e qualquer direito, tanto contra particulares, quanto contra poderes públicos, independentemente das capacidades econômicas de cada um.

Na verdade, por acesso à justiça deve se entender a proteção a qualquer direito, sem qualquer restrição econômica; tendo em vista que não basta a simples garantia formal da defesa dos direitos e o acesso aos tribunais, mas a garantia de proteção material destes direitos, assegurando a todos os cidadãos, independentemente de classe social, a prática do justo.

¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito administrativo**. São Paulo: Renovar, 2003.

No que pertine ao enfoque da evolução histórica do acesso à justiça, ressalte-se que, segundo informa Jayme Altavila,¹⁶ o primeiro registro documental do princípio da equidade para tentar evitar a discriminação nos julgamentos correspondeu ao Código de Hamurabi (Babilônia = século XXI a.C.), nos seguintes termos: "[...] para que o forte não oprima o fraco e para que seja feita justiça à viúva e ao órfão. Que cada homem oprimido compareça diante de mim, como rei que sou da justiça".

Influenciada pelo pensamento grego, berço da assistência judiciária aos necessitados, a cultura romana foi levada à construção do que se pode chamar de primeiro sistema jurídico, que, surgido na Antigüidade, tem influenciado praticamente a todos os sistemas jurídicos futuros, especialmente àquele hoje conhecido como romano-germânico.

Inúmeros institutos jurídicos, especialmente no que concerne ao direito e à justiça, como o patrocínio em juízo, tiveram a necessidade da assistência de um advogado, para que houvesse um equilíbrio entre as partes, e tantos outros, que terminaram por levar o imperador Constantino a ordenar a elaboração de lei que viesse assegurar o patrocínio de forma gratuita aos necessitados, e que, mais tarde, terminou por ser incorporada ao Código de Justiniano.

Na Inglaterra feudal, do século XIII, surge a "Magna Carta", verdadeira linha divisória na história dos direitos e garantias individuais e, portanto, do acesso à justiça. Destacando-se como principal instrumento de defesa do cidadão, através do seu artigo 39, o *habeas corpus*:

¹⁶ ALTAVILA, Jayme de. **Origem dos direitos dos povos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Melhoramentos, 1998.

Nenhum homem livre será detido nem preso, nem despojado de seus direitos nem de seus bens, nem declarado fora da lei, nem exilado, nem prejudicada a sua posição de qualquer forma; tampouco procederemos com força contra ele, nem mandaremos que outrem o faça, a não ser por um julgamento legal de seus pares e pela lei do País.

O preceito visava estabelecer limites aos poderes monárquicos no que se refere à nobreza, ganhando amplitude, instrumentalizando a fórmula inicial de acesso à justiça. Durante longo tempo, a construção do direito europeu originou-se com base nas influências do legado romano e do pensamento cristão.

No século XVIII, com a deflagração do movimento humanista em reação à tirania do absolutismo, ocorreram transformações socioeconômicas que marcaram definitivamente o pensamento político-filosófico ocidental, proporcionando condições para o surgimento do estado moderno. As idéias de Rousseau, Locke, Montesquieu e outros filósofos europeus ganharam força mundial. O movimento libertário tornou-se irreversível por sua célere propagação, gerando a Declaração dos Direitos do Bom Povo de Virgínia – ex-colônia inglesa – em 12 de janeiro de 1776, que antecedeu a independência americana, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, reconhecida pela Assembléia Constituinte francesa em 27 de agosto de 1789.

A precursora a dar dimensão "constitucional" ao direito de defesa nos processos criminais foi a Declaração de Virgínia, sob inspiração dos textos de Thomas Jefferson e John Adams. A Carta de Direitos, elaborada a partir de conceitos emitidos também por Thomas Jefferson e James Madison, é outro documento de grande relevância histórica, por ter originado as dez primeiras emendas à Constituição americana de 1787, publicadas em 1791, sendo que o quinto preceito da Carta de Direitos estabelecia um dos fundamentos pertinentes ao

acesso à justiça e à assistência judiciária: "V - direito a julgamento público e rápido por júri imparcial do Estado e distrito em que o crime tenha sido cometido, com direito a provas de defesa e assistência de um advogado".

A Revolução Francesa significou um marco na evolução dos direitos humanos, sendo que a assimilação da assistência judiciária como garantia fundamental de acesso à justiça só ocorreu em 1791, no caso, após a Constituição americana. Em 22 de janeiro de 1851, foi publicado na França o primeiro Código de Assistência Judiciária que oficializou essa denominação ao serviço público de assistência jurídica ao cidadão.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, estabeleceu, através do seu item VIII, a garantia ao acesso à Justiça:

VIII - Todo homem tem direito a receber, dos tribunais nacionais competentes, remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela lei.

Tem-se aqui, afinal, a chamada democratização do acesso à atividade estatal prestadora de tutela jurisdicional, encarregada de compor os conflitos intersubjetivos, aplicando o direito aos casos concretos e possibilitando também o controle da própria atividade estatal, situações propiciadoras da concreção da cidadania. No sentido do supra-exposto, Filomeno¹⁷ assim se manifesta sobre a cidadania:

Qualidade de todo ser humano, como destinatário final do bem comum de qualquer Estado, que o habilita a ver reconhecida toda a gama de seus direitos individuais e sociais, mediante tutelas adequadas colocadas à sua disposição pelos organismos

¹⁷ FILOMENO, José Geraldo de Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

institucionalizados, bem como a prerrogativa de organizar-se para obter esses resultados ou acesso àqueles meios de proteção e defesa.

O direito à cidadania representa a garantia de viver com dignidade. Ela não se completa sem o exercício de certos direitos individuais e sociais, que a Constituição arrola entre os direitos e garantias fundamentais – do trabalhador, do cidadão, do ser humano, propriamente.

O amplo acesso da população carente aos órgãos estatais investidos do poder decisório, notadamente ao Poder Judiciário, traduzido na já indicada assistência jurídica prestada pelo Estado, para além de exprimir os ideais de cidadania e democracia, consiste em real possibilidade de operacionalização dos compromissos assumidos pelo Poder Público.

Por conseguinte, para que se vislumbre a consecução da cidadania em sua plenitude, faz-se mister que o Estado garanta aos indivíduos condições não apenas para que estejam vivos, mas para que desfrutem de sua condição humana, tendo amplamente viabilizados: saúde, educação, moradia, trabalho, lazer, segurança, assim como mecanismos de acesso democrático aos poderes estatais propiciadores da efetivação de direitos.

Neste ponto, cumpre examinar o desolador panorama que oferece a estrutura do Poder Judiciário no Brasil.

A situação de penúria do Judiciário brasileiro pode ser comprovada pela análise das informações existentes no "Banco de Dados do Poder Judiciário". Ou seja, a média nacional, no ano de 2000, é de 01 (um) juiz para cada 22.680 habitantes, enquanto na Alemanha, a média é de 01 (um) juiz para cada 3.000 habitantes.

No Brasil, o número de juízes em nível nacional é de 7.231 (em 2000) para atender uma população de 163.998.652 habitantes (em 1999), sendo que o ideal, considerando a média na Alemanha, deveria ser de 54.666 juízes.

No ano 2.000, no plano nacional, foram distribuídos 11.207.948 processos em primeira instância; 1.741.182 em segunda instância; e 244.911 nos Tribunais Superiores. Em outras palavras, o número de processos distribuídos em primeira instância em comparação com o número de habitantes do País (1999 163.998.652) corresponde ao percentual de 6,8 %. Da mesma forma, se comparar-se o número de processos distribuídos em primeira instância com a População Economicamente ativa (PEA 69.558.975), este percentual passa para 16,1 %.

A propósito, das sentenças prolatadas em primeira instância, em média, 15,5% apresentam recursos aos tribunais estaduais, regionais e do Trabalho. Da mesma forma, dos acórdãos de segunda instância, aproximadamente 14 % dos processos apresentam recursos ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.

Por último, comparando-se o número de processos distribuídos nos tribunais estaduais, regionais e do Trabalho (1.741.182), com a população no ano de 1999 (163.998.552), tem-se o percentual de 1,0% da população com acesso aos tribunais estaduais, regionais e do trabalho. Já para os tribunais superiores (244.911), tem-se 0,14 % da população com acesso ao Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Da análise destes números, pode-se concluir que a maioria da população não possui acesso à Justiça, em especial o acesso aos tribunais estaduais, regionais e superiores. Conclui-se, ainda, que somente uma parcela mínima da população possui efetivamente acesso à Justiça, pelos diversos fatores e obstáculos materiais

impostos pelo sistema, concomitantemente com a lentidão da outorga da prestação jurisdicional em decorrência da escassez de magistrados.

Outro ponto digno de destaque é que os cidadãos somente poderão usufruir da garantia de acesso à justiça, se conhecerem, ainda que minimamente, a lei e os seus direitos. Caso contrário, será letra morta a disposição constitucional que prevê que o Estado prestará assistência jurídica integral aos necessitados, além de sucumbir o princípio da igualdade jurídica, ao regeer que, dentro de uma mesma condição jurídica, todas as pessoas devem ser tratadas de forma igual, independentemente da desigualdade financeira ou econômica.

A disseminação do conhecimento do direito na sociedade é dever do Estado, tribunais, organizações públicas e privadas, associações, sindicatos e demais entidades sociais. Entretanto, para a propagação do uso do direito, o Estado representado pelos órgãos públicos, desenvolveria campanhas para a difusão do conhecimento do direito em todas as classes sociais.

Neste ponto, esclarecedora é a lição de Balladore Palieri, citado por Sundfeld,¹⁸ a qual insiste na necessidade do aparelhamento popular, da instrumentalização de informações e mecanismos suficientes ao asseguramento da expressão das decisões populares, enunciando que:

Não há Estado democrático onde o direito não preveja e discipline manifestações inequívocas, regulares e freqüentes, da vontade do povo, das quais resulte de maneira objetiva o pensamento dele sobre os negócios públicos e pelas quais as decisões mais importantes sejam realmente tomadas livremente pelo povo, segundo seu juízo.

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 2001.

Fundamental, portanto, notadamente diante do enunciado no precedente parágrafo, é a participação consciente dos administrados, a iniciativa popular de controle. Esta é a posição de Di Pietro¹⁹:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz controle da Administração Pública: o controle popular.

Inegável, ao lume de todo o exposto, a importância e a eficácia do direito para as demandas sociais. Tal assertiva encontra supedâneo em Cintra, Grinover e Dinamarco²⁰:

Por isso, pelo aspecto sociológico o direito é geralmente apresentado como uma das formas - sem dúvida a mais importante e eficaz dos tempos modernos - do chamado controle social, entendido como o conjunto de instrumentos de que a sociedade dispõe na sua tendência à imposição dos modelos culturais, dos ideais coletivos e dos valores que persegue, para a superação das antinomias, das tensões e dos conflitos que lhe são próprios.

Com efeito, inconcebível é o fenômeno democrático sem o reconhecimento da necessidade de criação de instrumentos que ofereçam ao cidadão meio para participar direta e conscientemente nos processos de decisão, bem como no exercício e no controle do poder. Tem-se, pois, a participação popular como fator de afirmação e alastramento da democracia.

Outro não é o entendimento sufragado por Bobbio²¹, para quem

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionabilidade administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

²⁰ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

²¹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

o processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e sobretudo, através da extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos diferentes daqueles propriamente políticos.

Do exposto, é possível concluir com segurança que o princípio democrático e o princípio atinente à cidadania, insculpidos no art. 1º da Constituição Federal transcendem o clássico conceito de mecanismo de escolha de representantes, assumindo feição nitidamente axiológica, traduzida no compromisso de oferecimento ao cidadão de efetivas oportunidades de participação condicionante e determinante em todos os processos de decisão.

Reforça-se a idéia de participação como instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade, possibilitando aos cidadãos definirem os critérios e parâmetros para orientar a ação pública, exigindo, desta forma, para além das estreitas fronteiras das liberdades de caráter negativo, prestações positivas do ente estatal. Neste sentido, pode ser observado o entendimento de Teixeira, para quem:

O controle social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas seus centros periféricos, mas sobretudo aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico.²²

Nesta perspectiva, compete aos cidadãos o poder de definir o papel que desejam para o Estado e criar mecanismos de controle que possam ir além das eleições e incluam a totalidade dos atores envolvidos: não só os setores do Executivo, mas também os do Legislativo e do Judiciário.

Em outras palavras, deve-se afirmar que não basta que o poder político seja democraticamente investido. Ele tem de ser, também, democraticamente exercido através da participação de todos os atores do processo político na administração pública.

²² TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

Diante da realidade em estudo, pode-se dizer que existe, atualmente, no Brasil, uma enorme necessidade de que a Administração Pública melhore substancialmente seu gerenciamento. Os graves problemas sociais do País exigem da Administração um nível de resultados bem superior ao que temos hoje.

Por sua vez, a transformação da Administração Pública deve ter os seguintes objetivos: melhorar a qualidade da sua prestação de serviços à sociedade; aprimorar o controle social, permitindo à sociedade participar democraticamente da gestão e um melhor controle da Administração Pública; combater o patrimonialismo e o clientelismo; fazer mais ao menor custo possível, aumentando substancialmente sua eficácia, sem, entretanto, jamais perder de vista as finalidades sociais em razão das quais existe.

Cumprе enfatizar, neste ponto, que tanto a cultura política privatista, clientelista, hierárquica e autoritária enraizada em nossa sociedade, especialmente por obra de nossas elites, quanto o desenho das instituições de governo permaneceram inalteradas no tempo.

Revela a história brasileira que os governos sempre foram submissos ao interesse privado das elites. E estas elites produziram e aprimoraram instituições por meio das quais fazem predominar seu interesse de minoria em franca restrição às necessidades da maioria.

Desta forma, é possível asseverar que, enquanto a organização e a mobilização da sociedade não assegurarem uma ampla reforma política que institua maiores possibilidades de controle social sobre os eleitos para exercer mandato político representativo e amplie o pleno exercício da democracia em terra brasileira, não chegarão a termo os nefastos procedimentos historicamente vigentes no

sistema político e administrativo, que permite a utilização privada das instituições de governo e dos recursos públicos.

Sob este aspecto, continuarão a imperar a centralização e o obscurantismo dos processos decisórios, a complexidade de leis e normas que regem os distintos setores do governo e o modo de relacionamento entre eles, bem como a localização, acaso existentes, dos mecanismos e instâncias de participação e controle democrático da gestão, como meros anexos da engrenagem burocrática, acessórios desprovidos de maior importância.

No que se refere à necessidade de transformação da Administração Pública, na concepção de Moreira Neto, deve a Administração Pública mudar porque o Estado está se transformando, por sua vez, pressionado pelas mudanças da sociedade.

O conceito de que o público não é mais monopólio do Estado domina a cena do Direito Político contemporâneo. Especialmente na área da Administração Pública, conforme entende Caio Tácito:

As inovações tecnológicas e a abertura de novos canais de comunicação colocam em pauta a expectativa de uma nova geração de direitos humanos que permita a garantia de segurança na vida comunitária e prestigie os princípios da solidariedade e da paz sob a ótica de uma ordem jurídica evoluída em busca de um novo ponto de equilíbrio.²³

Na mesma linha de raciocínio, assim se pronuncia Medauar:

Após uma concepção da Administração detentora do interesse público, emerge entendimento de que a Administração deve compartilhar tal atribuição com a sociedade. Já não é o Estado que assume o controle e perfil do que se deva entender por interesse público, mas é a mesma sociedade, o conglomerado de associações

²³ TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

e organizações que indicam ao Estado a política a desenvolver e estabelecem ordem de prioridades.²⁴

Deste modo, sempre recomendável, a descentralização traz consigo as vantagens reconhecidas à participação cidadã, ampliando o conceito de cidadania, remetendo ao debate público a definição das prioridades nas políticas públicas e contribuindo para a verdadeira legitimidade do exercício do poder estatal.

A captação das demandas, individuais e coletivas, por um órgão especialmente criado para possibilitar a efetiva participação popular junto aos poderes de Estado, notadamente o Judiciário, servindo como de porta de ingresso do hipossuficiente à distribuição da justiça, precisamente em um Estado com as características do Piauí, encontra sérios obstáculos.

A um, porque se trata de um fenômeno relativamente incipiente, qual seja, a estruturação legal da Defensoria Pública do Estado do Piauí, que teve sua Lei Orgânica, Lei Complementar n. 03, de 13 de dezembro de 1990, sancionada há apenas treze anos.

A dois, porque vigora de forma ainda muito intensa o ranço autoritário, historicamente característico da política local, em que se rechaça qualquer iniciativa de democratização do acesso ao poder decisório, em qualquer de suas manifestações.

A três, e por derradeiro, porque não se tem o inconformismo e o questionamento como marcas da cultura nativa, situação que relega a plano desprestigiado o conhecimento e a utilização, por parte dos movimentos sociais, da

²⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: RT, 2001.

normatização estabelecida para regular e dar efetividade aos direitos, tanto de maneira preventiva como de maneira repressiva.

Por outro lado, atente-se para os seguintes dados pertinentes à realidade piauiense, fornecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEA e a Fundação João Pinheiro, por intermédio da divulgação do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil:

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	IDH – M 1991	IDH – M 2000	VARIAÇÃO NO IDH – M	RANKING 1991	RANKING 2000	VARIAÇÃO NO RANKING
PIAUÍ	0,587	0,673	0,086	24	25	- 1

Da simples leitura do que consta no quadro supra, constata-se ocupar o Piauí a antepenúltima colocação entre os vinte e sete Estados brasileiros, no tocante ao Índice de Desenvolvimento Humano-IDH, experimentando, no período apontado graficamente, a perda de uma posição no ranking geral dos Estados brasileiros.

O referido índice é composto por três itens considerados básicos para uma avaliação do desenvolvimento humano: longevidade (medida pela esperança de vida ao nascer), conhecimento (correspondente à média entre a taxa de alfabetização dos adultos e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior) e padrão de vida (medido pelo poder de compra baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida local).

Posta assim a situação, de extrema gravidade e urgência, entra em cena, ao lado dos poderes de Estado, a instituição denominada Defensoria Pública, de caráter essencial à função jurisdicional do Estado, e que tem como missão

constitucionalmente definida atuar na concretização do Estado Social e Democrático de Direito.

Integra a Defensoria Pública a estrutura do Poder Executivo, representando, ao mesmo tempo, principal vetor de acesso ao Poder Judiciário, e órgão destinatário de políticas públicas tendentes a dar efetividade ao direito humano à assistência jurídica gratuita e de boa qualidade.

Afinal, ultrapassando a concepção de mera garantia formal, deve a Defensoria Pública ser dotada de aparelhamento para funcionar como verdadeiro elemento de inclusão social, mecanismo de intervenção do Estado nas relações intersubjetivas de modo a conferir-lhes equilíbrio substancial.

Por fim, ao promover a integral defesa dos interesses dos economicamente pobres, em todos os graus, extrajudicial e judicialmente, possibilitando o controle dos atos emanados da Administração Pública, fomenta ainda a Defensoria Pública o nascimento e a sedimentação da consciência do povo acerca de seus próprios direitos.

CAPÍTULO II

2 A PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA

E A DEFENSORIA PÚBLICA

Desde a mais remota idade, a preocupação com os direitos do mais fraco sempre foi uma realidade. O Código de Hammurabi já considerava certas pessoas, pelo estado de fortuna em que eram deixadas, como carentes de proteção especial.

A Legislação Mosaica disciplinava a concessão de benefícios ao pobre com o fim de livrá-lo das conseqüências da inadimplência e da servidão.

O livro bíblico do Deuteronômio, citado por Altavila,²⁵ também trata da matéria, consoante demonstra o Capítulo 15, versículos 7 e 8, ora transcritos:

Se houver, no teu meio, um indigente dentre os teus irmãos, numa das tuas cidades, no país que Javé, teu Deus, te dá, não endurecerás o teu coração nem fecharás a tua mão para esse irmão indigente, mas lhe abrirás a tua mão, e lhe dará emprestado o suficiente para as suas necessidades.

A idéia de Defensoria Pública como instituição organizada é, de certa forma, uma idéia recente. No entanto, a consciência de que aos necessitados deve-

²⁵ ALTAVILA, Jayme de. **Origem dos direitos dos povos**. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1999.

se garantir o acesso à Justiça e o direito à igualdade remonta aos tempos mais antigos da sociedade.

Já em Atenas, na Grécia antiga, pode-se vislumbrar uma atuação mais concreta junto aos pobres. Nesta região, eram designados anualmente dez advogados para defender esses menos favorecidos contra os poderosos diante dos tribunais civis e criminais. Em Roma, existiam diversos dispositivos legais que resguardavam os direitos dos necessitados, e era uma questão de honra para os governantes, observar se seus governados mantinham entre si uma certa igualdade perante a lei, cabendo a estes governantes sanar qualquer abuso.

Entretanto, somente com a Revolução Francesa, em 1789, foi que o Estado passou a organizar instituições oficiais, a fim de prestar assistência judiciária aos pobres. Junto com a Revolução Francesa foi proclamado o Princípio da Igualdade perante a lei, e, com esta proclamação, adveio a necessidade clara de que ao Estado cabia responsabilizar-se, através de instituições organizadas, pela minimização das desigualdades sociais em favor de uma suposta igualdade jurídica.

Nos Estados contemporâneos, a assistência jurídica vem sendo universalmente adotada, incorporando, porém, vertentes diferenciadas, que podem ser agrupadas em três sistemas: o sistema *judicare*, o modelo de defensores estipendiados pelo Poder Público e o sistema combinado.

O método *judicare*, aplicado, entre outros países, na Alemanha, França, Holanda e Inglaterra, consiste basicamente na prestação da assistência jurídica por advogados particulares, custeados pelo Estado, permitindo que o beneficiário escolha o profissional encarregado da defesa de seus interesses em uma listagem de credenciados.

O sistema de defensores estipendiados pela Fazenda Pública, adotado, entre outros países, no Brasil, tem como característica fundamental a institucionalização da assistência jurídica, atividade realizada por órgão inserido na estrutura fundamental do Estado e formado por profissionais integrantes da carreira estatal de defensor público.

Por último, idealizado e praticado na Suécia, o sistema combinado, que, como a própria denominação está a indicar, alia as possibilidades dos dois modelos preteritamente citados, oferecendo aos beneficiários a escolha entre o atendimento por advogado particular pago pelo Estado ou por profissional integrante dos quadros do serviço público.

No Brasil, Pinto Ferreira ensina-nos que já as Ordenações Afonsinas²⁶ amparavam os miseráveis (Liv. 3º, Tit. 8º; Liv. 3º, Tit. 5º). Não obstante, a maioria dos estudiosos sobre o assunto atestam como primeiras manifestações sobre assistência jurídica, no Brasil, as Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603, das quais serão transcritas, então, a parte que interessa ao presente estudo:

Em sendo o agravante tão pobre que jure não ter bens móveis, nem de raiz, nem por onde pague o agravo, e dizendo na audiência uma vez o Pater Noster pela alma del Rey Don Diniz, ser-lha-á havido como que pagasse os novecentos reis, contanto que tire de tudo certidão dentro do tempo, em que havia de pagar o agravo.

Embora esta Ordenação date de 1603, somente em 1823 estes dispositivos vieram a adquirir força de lei em território brasileiro. Alguns anos depois,

²⁶ Desde o descobrimento, no ano de 1500, até 1822, ano em que restou conquistada a independência formal do Brasil, em face de Portugal, vigoraram em território pátrio as chamadas Ordenações, diplomas legais criados pelos monarcas portugueses, os quais emprestavam seus respectivos nomes para designar tais leis. Assim é que existiram entre 1500 e 1520 as Ordenações Afonsinas (criadas e publicadas em nome de D. Afonso V); entre 1521 e 1602 as Ordenações Manuelinas (criadas e publicadas em nome de D. Manuel, o venturoso); e entre 1603 e 1822, por fim, vigoraram as Ordenações Filipinas (criadas e postas em vigor por Filipe III de Espanha e Filipe II de Portugal).

outros dispositivos vieram sob formas de leis e regulamentos, estabelecendo, de forma mais concreta, a assistência judiciária no País. Em um primeiro momento, essas leis disciplinavam essa assistência em processos penais. Entretanto, posteriormente, outras leis vieram dar-lhe um caráter mais abrangente, compreendendo o processo civil.

Sabe-se que, à época do Império, o Estado brasileiro não se onerava com o patrocínio da assistência judiciária, através de instituições oficiais. Cabe, neste momento, então uma indagação: – quem exercia, durante este período, o patrocínio dessa assistência aos pobres?

A única resposta é que ou os pobres ficavam completamente desamparados juridicamente ou este serviço acabava por recair sobre a classe dos advogados. Ora, a estes profissionais só lhes restavam acumular seus serviços particulares, dos quais dependia sua sobrevivência, com a “caridosa” prestação da assistência judiciária gratuita. Obviamente, tal sistema mereceu justas críticas por parte de muitos estadistas, aos quais não agradava ver a força de trabalho destes profissionais explorada gratuitamente, pelo Estado.

Tornou-se, assim, evidente o clamor de uma nova construção legislativa que regulasse de maneira mais justa o assunto.

Merece registro, ainda, o trabalho desenvolvido por José Joaquim Peçanha Póvoas, no Rio de Janeiro, ao propor centenas de ações contra os exploradores da prostituição escrava. Naturalmente, o imenso contingente de escravos, na expectativa de adquirir cidadania, viria a constituir nova massa de clientes a demandar prestação jurisdicional.

Neste período, também, foi criado, pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, um Conselho com o escopo de prestar assistência judiciária aos necessitados em causas civis e criminais. No entanto, este conselho não conseguia realizar com total satisfação este serviço. As demandas eram muitas e os custos incalculáveis, o que ocasionava por fim um completo desrespeito ao princípio da

igualdade perante a lei. Fazia-se imprescindível que o Estado criasse uma legislação, efetivamente, capaz de tal prestação; uma legislação que concedesse tanto um advogado, como a isenção de custas processuais aos pobres. Mas é com a Proclamação da República que surgem as primeiras regulamentações sobre o patrocínio oficial da assistência judiciária pelo Estado.

A primeira Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, não elevou a assistência judiciária à matéria constitucional, mantendo-se omissa sobre o assunto. No entanto, esta Carta já fazia alusão a uma plena defesa que se deveria realizar com todos os recursos e meios essenciais a ela.

Alguns anos após a promulgação desta Constituição, uma legislação infraconstitucional veio a organizar a assistência judiciária no Distrito Federal. Serviu este sistema de exemplo a ser seguido, posteriormente, por alguns Estados-membros, como Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

No século XX, no início da década de 1930, foi criada a Ordem dos Advogados do Brasil e a assistência judiciária passou a não ser mais “recomendada” ao advogado; elevou, então, à categoria de obrigação a este profissional, a ser cumprida sob pena de multa.

A prestação da assistência judiciária tornou-se matéria constitucional a partir da Carta Política de 1934, que a incluiu entre os Direitos e Garantias Individuais dos cidadãos (art. 113).

N. 32 A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, para esse efeito, órgãos especiais, e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

Conforme se pode observar, esta Constituição trouxe à assistência judiciária importantes inovações, entre outras: a competência concorrente da União e dos Estados para a concessão deste préstimo; a criação de órgãos especiais e

organizados com a finalidade desta prestação; e a primeira alusão constitucional à justiça gratuita, através da isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

Sem dúvida, a conquista é um marco na história da assistência judiciária no Brasil, mas, sobretudo, tem ainda maior significação por incorporar-se ao conjunto dos direitos de cidadania. Contudo, observe-se também que a norma constitucional refletiu a preocupação de expandir o conceito de assistência judiciária, muitas vezes alvo de interpretação equivocadamente restrita, pois entendido como simples isenção do pagamento das custas processuais.

Em 1935, cumprindo o que determinava esta Constituição, o Estado de São Paulo criou o primeiro serviço governamental de assistência judiciária no Brasil. Este órgão contava com advogados assalariados, pagos pelo poder público. Concomitantemente, a OAB permanecia, embora precariamente, prestando a assistência judiciária gratuita nos Estados que não possuíam órgãos oficiais para tal fim.

A Constituição do Estado Novo, outorgada no período de ditadura de Getúlio Vargas, não previa a assistência judiciária em seu texto (como é de se esperar de uma Constituição Ditatorial, fruto de um período de quebra do período democrático). Não obstante, o Código de Processo Civil, de 1940, prescreveu em si esse patrocínio passando este preceito a ser infraconstitucional.

A assistência judiciária volta ao texto da Constituição de 1946 (art. 141): "§ 35. O poder público na forma que a lei estabelecer concederá assistência judiciária aos necessitados".

Conforme se pode ver, o texto assegura aos necessitados essa prestação, a ser concedida pelo poder público. No entanto, não especifica quem a prestará: se o Estado ou a União, permanecendo concorrente esta competência.

Esta omissão, quanto à competência de quem deverá patrocinar a assistência aos necessitados, assim como a omissão quanto aos meios de propiciá-la, fez com que cada Estado-membro tomasse posicionamento diante do tema. Vários Estados, a partir de então, criaram órgãos oficiais específicos para a prestação desta assistência. E outros vários Estados passaram a credenciar advogados especiais para o serviço, sem deter-se à criação de órgãos específicos.

Em 1950, foi publicada a Lei Federal n. 1.060, que condensou toda a legislação, antes dispersa, sobre o assunto. De grande importância, esta lei significou um avanço substancial nesta matéria. Editada em 1950, e ainda em vigor em relação à matéria que disciplina a concessão da justiça gratuita, esta lei, além de ter constituído um substancial avanço, passou a determinar a quem compete a concessão da assistência judiciária, isto é, a prescrever a competência da União e dos Estados-membros.

Convém enfatizar que a Lei Federal n. 1.060 avança, ainda, ao conceituar os beneficiários da assistência judiciária, como “todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família” (art. 2º, parágrafo único).

Compreende-se, assim, o necessitado no sentido legal, sem entender-se, evidentemente como “indigente”.

As legislações que, atualmente, tratam da Defensoria Pública continuam a usar a expressão “necessitado” para designar a clientela desta instituição. No entanto, em razão da conjuntura atual, não mais se podem conceituar “necessitados” apenas tendo em vista a situação financeira do indivíduo.

Nos dias atuais, a idéia de necessitado deve abandonar o conceito individualizado e transpor-se ao terreno da coletividade, onde os indivíduos devem ser encarados como membros de setores excluídos do usufruto dos equipamentos sociais.

Desta forma, as demandas que tradicionalmente eram travadas de forma pontual, traduzindo interesses individuais e fragmentários, transcendem agora para o campo dos interesses coletivos, transcorrendo em arena na qual as hipossuficiências materiais dos mais variados grupos organizados são postas em destaque, merecendo, destarte, pertencer à agenda político-administrativa de qualquer Estado que se pretenda democrático e libertário.

Sob este aspecto, os necessitados são os sem-terra, os sem-casa, os favelados, os presos, os ex-presidiários, os homossexuais, as prostitutas, os negros, os menores abandonados, os menores infratores, os economicamente fracos, os desempregados, os aposentados, os idosos, os índios, as vítimas, enfim, todos esses que carregam sobre os ombros uma carga de preconceitos e vivem divorciados do direito estatal, formadores de uma ordem: os excluídos.

Esta nova compreensão do termo “necessitado” faz-se imprescindível para que a Defensoria Pública, órgão estatal que concentra os mecanismos de efetivação da assistência jurídica, verdadeiramente, atue como a intermediária entre o Poder Público e a Pessoa como membro da sociedade, capacitando os despossuídos a pleitear seus direitos fundamentais perante os órgãos competentes.

Neste ponto, é de pôr em relevo ser a Defensoria Pública instituição governamental destinatária de políticas públicas, mais exatamente da política pública de acesso à justiça pela via da assistência jurídica gratuita, integral e de boa qualidade.

O Estado brasileiro ao optar, como inicialmente mencionado, pelo sistema de prestação de assistência jurídica por profissionais estipendiados pelos cofres públicos e integrantes da estrutura administrativa estatal, chama para si, de forma determinante, a tarefa de fomento e oportunização do acesso à justiça, política

pública que se estrutura formalmente através da criação das defensorias públicas, as quais, no exercício de sua missão, não, prescindem do envolvimento dos mais variados atores sociais pertencentes a organizações múltiplas, públicas ou privadas, institucionalizadas ou parainstitucionais, devendo representar, na feliz expressão de Lassalle,²⁷ verdadeiro somatório e explicitação dos “fatores reais de poder”.

Outro não é o entendimento esposado por Demo,²⁸ ao asseverar que as políticas públicas, sob pena de restarem caudatárias de interesses privados comprometidos com a manutenção da conjuntura vigente, devem incentivar a real participação construtora e executora por parte dos movimentos sociais, de modo que a população não mais figure como mera destinatária de prestações estatais totalmente ineficazes, não raro distanciadas da realidade, crias do tecnicismo burocrático descompromissado e estéril. Diversamente disto, deve a população atuar como protagonista do próprio destino, em um regime de parceria e cooperação com a estrutura estatal institucionalizada. Somente assim é possível falar em políticas públicas emancipadoras e verdadeiramente inclusivas.

Ao retomar a evolução histórica, poder-se-á perceber que a Constituição de 1967, assim como a Emenda Constitucional n. 01/69 mantiveram a mesma orientação da Carta de 1946.

O fato é que a situação mostrou-se sempre insatisfatória. Muitos Estados acabaram por não criar órgãos específicos para esta prestação e a União se sentia sem responsabilidade para com o assunto. A única solução foi que, nos Estados que

²⁷ LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998.

²⁸ DEMO, Pedro. **Cidadania pequena**. São Paulo: Editores Associados, 2001.

não mantivessem órgãos oficiais, obrigava-se o poder público a pagar advogados dativos,²⁹ designados pelo juiz. Entretanto, isso só ocorria nos processos criminais.

Contudo, estas eram soluções apenas paliativas; o certo é que o clamor por uma legislação realmente eficaz só veio a ser atendido com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. É com a Carta Política que surge a instituição Defensoria Pública, essencial à função jurisdicional do Estado e incumbida da orientação jurídica e defesa em todos os graus da comunidade carente.

Neste quadrante, cumpre salientar ter a Constituição alcançado uma abrangência nunca antes conseguida; eis que, para além de reconhecer o direito social à assistência jurídica e garanti-lo, por intermédio da certificação do dever-função estadual de oferecê-la, submete a União e os Estados ao encargo de instituir órgãos, componentes da estrutura administrativa estatal, vinculados à efetivação da tutela de direitos de variados matizes, titularizados pelos hipossuficientes, perante o Poder Judiciário ou através de atividades técnico-jurídicas de aconselhamento, consultoria, informação, prevenção e representação extrajudicial.

Até então, o que existia era a “assistência judiciária” como sendo o direito do cidadão sem recursos de obter do Estado (o que também comporta um dever do Estado de conceder) a tutela jurisdicional gratuita. A assistência judiciária era exercida, e ainda é, nos Estados em que a Defensoria Pública não foi implantada pelo Ministério Público, procuradorias dos Estados e advogados dativos. Vale ressaltar que o exercício da assistência judiciária gratuita pelos membros do Ministério Público e procuradores dos Estados é tarefa exorbitante a suas atribuições.

²⁹ Advogados particulares cujos honorários são pagos pela Fazenda Pública, como retribuição à atuação em processo judicial na defesa de necessitado.

Justo se faz reconhecer o avanço trazido pela atual Carta, que caminhou em passos longos pela concretização de antigos anseios populares, qual seja, o de institucionalizar o órgão afeito à defesa da comunidade necessitada, judicial e extrajudicialmente, na busca de seus direitos, enfim, de sua cidadania. É nesse molde que a Defensoria Pública se torna uma “Instituição tipicamente social”.

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes inovações sobre o tema. O artigo 134 desta carta prevê, sob a forma de direito subjetivo público, a institucionalização da Defensoria Pública na forma do art. 5º, LXXIV, nos seguintes termos: “LXXIV. O Estado prestará ‘assistência jurídica integral’ e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (**grifo nosso**).

Pode-se perceber que o constituinte abandonou a antiga expressão “assistência judiciária”, adotando agora a “assistência jurídica integral” em substituição àquela. Provavelmente essa sutileza passe despercebida para alguns, mas a adoção desta nova expressão vislumbra uma nova forma de encarar os trabalhos a serem realizados pela Defensoria Pública.

É notório que a Assistência Judiciária absteve-se, até hoje, de promover em Juízo os direitos da população carente, abrindo, inclusive, espaço para o uso pejorativo dos termos “o assistencialismo do Estado”.

Nas palavras do procurador Pedro Egydio de Carvalho³⁰, esta restrição desemboca no que denomina atendimento casuístico, incapaz por sua índole hermética, de gerar consequências para o grupo a que pertence a pessoa atendida naquela causa.

E foi exatamente assim que se comportou a Assistência Judiciária, patrocinando o entendimento individual e descomprometido com a realidade social em que o indivíduo necessitado estava inserido.

A expressão “assistência jurídica integral” veio, então, como grande avanço à prática anterior à Carta Magna de 1988. O autor, supracitado, assim compreende o assunto:

O adjetivo composto – “jurídico integral”- é revelado de uma dupla finalidade do dispositivo em exame: a) a assistência transcende o Juízo, não se contenta em ser judiciária: é jurídica, isto é, efetiva-se onde estiver o Direito; b) a assistência é integral, ou

³⁰ CARVALHO, Pedro Egydio de. A defensoria pública e a participação popular. Justiça e democracia. São Paulo, 1997.

seja, não se esgota na parte, na unidade, mas visa integrar as seções e facetas de um todo, visa em uma palavra, coordenar os diversos grupos sociais, desintegrados do conjunto por sua marginalização.

A Defensoria Pública figura, nessa nova percepção de realidade, como agente mestre dessa construção. É instituição responsável pela intermediação do Estado e daqueles grupos denominados de excluídos, com o intuito de quebrar o hiato existente entre esses setores.

Em consonância com essa "assistência judiciária integral" o art. 134, "caput", da Constituição de 1988 disciplina:

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.

Como resposta aos imperativos da norma constitucional supramencionada, surge, assim, a Lei Orgânica da Defensoria Pública, qual seja, a Lei Complementar n. 80, de 12.1.1994, que atua no sentido não só de organizar a carreira em âmbito nacional, mas também de traçar regras gerais para a criação das defensorias estaduais, assim como competência de atribuição de tais carreiras e direitos dos seus membros, dividindo espaço com a Lei n. 1.060/1950.

Indiscutivelmente, este é um marco na história brasileira da evolução dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, já que a assistência jurídica ao necessitado finalmente é atribuída a uma instituição pública, a partir do nível federal, e com preceitos orientadores para sua organização regional.

Em 01 de dezembro de 1994, nomeado pelo presidente da República Itamar Franco e tendo como ministro da Justiça o Dr. Alexandre Dupeyrat, tomou posse, com mandato de dois anos (Art. 6º, da Lei Complementar Nº. 80/94), o primeiro defensor público-geral da União, Dr. Antonio Jurandy Porto Rosa, escolhido

dentre os advogados de ofício do quadro da Justiça Militar. Curioso notar que esses advogados de ofício juntamente com aqueles que atuam junto ao Tribunal Marítimo são os primeiros integrantes da Defensoria Pública da União, precisamente porque já exerciam suas funções em nível federal, depois de aprovados em concurso público de provas e títulos, e por isso foram aproveitados.

Surge, também, a Lei n. 9.099/1995, que reformula o procedimento dos já existentes Juizados Especiais de Pequenas Causas (Lei n. 7.244, de 7.11.1984), criando os chamados Juizados Especiais Cíveis e Criminais, em respeito ao determinado pelo artigo 98, inciso I, da Constituição de 1988, com rito processual de conhecimento e executório extremamente célere, visando a facilitar o acesso da população em geral ao Poder Judiciário, especialmente aquela mais carente, e estabelecendo a assistência jurídica gratuita em primeira instância, independente da situação financeira do cidadão.

Paralelamente, a Constituição de 1988 discrimina, também, a defesa do consumidor, como direito e garantia fundamental do cidadão, em seu artigo 5º, inciso XXXII, a ser promovida pelo Estado, entendendo-se aí tal expressão em sentido mais amplo, envolvendo os entes políticos e poderes constituídos. Além disso, a Carta Magna atual confere ao direito do consumidor a magnitude de direito social, conforme determina o seu artigo 6º, combinado com o artigo 170, inciso V.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/1990, aparece com o objetivo de amparar o consumidor, dando efetividade ao direito social em apreço, assim como ao princípio da igualdade, partindo da vulnerabilidade do referido sujeito dentro da atual sociedade de massa em que se vive.

Deste modo, o consumidor considerado hipossuficiente foi contemplado com o referido diploma legal, não por simples capricho legislativo, mas para que a relação de consumo, mola propulsora de toda a economia de mercado dentro de uma sociedade capitalista, fosse finalmente colocada em equilíbrio.

No entanto, o legislador consumerista não se esqueceu do consumidor necessitado, o que pode ser assim chamado como duplo hipossuficiente, pois duplamente desamparado: uma, pela condição de parte mais fraca dentro da cadeia

de consumo; e outra, pela impossibilidade financeira de poder fazer valer seus direitos, seja sob os pontos de vista processual ou extraprocessual. Percebe-se, portanto, a existência de todo um amparo legal para a transformação da realidade assistencialista em que, atualmente, o País ainda se encontra.

Indique-se, por oportuno, tratar-se a prática assistencialista supracitada de projeção da ainda muito enraizada política do favor, clientelista por excelência, e não por óbvio da assistência social, fundamental política pública prevista inclusive em sede constitucional.

Neste ponto, retome-se a idealização constitucional de Defensoria Pública, incumbida não só na defesa dos necessitados, e sim de uma “orientação jurídica” aos necessitados.

A chave da inovação se expressa no vernáculo “orientação”. Conforme se pode ver, rompe-se a estrutura autoritária que circunda o profissional do Direito. Extrapola-se, com tal dispositivo, a arcaica mitificação do Direito, que não se restringe só à Defensoria Pública, como a todas as instituições no mundo jurídico. É a superação do afastamento entre a Justiça e o povo, indesejável situação representada pela especialização cada vez maior dos profissionais e pelo crescente rebuscamento das legislações em contraposição à crescente alienação do povo relativa à sua cidadania.

Por “orientação jurídica” deve ser compreendida uma ação conjunta entre o defensor e a pessoa, ultrapassando o serviço meramente defensivo. Atingir-se-ia, assim, uma postura de assessor jurídico público, atuando não só no Judiciário, mas muito além dele, através da construção constante de uma verdadeira cidadania popular. Acima de tudo, sairia o defensor de seu pedestal de neutralidade, descendo

realmente à situação social em que se insere sua clientela e tornando-se, assim, um legítimo ator político.

Logo, é indiscutível que no Brasil, país em que a estrutura sociopolítica se revela profundamente injusta para a esmagadora maioria de seus cidadãos – cada vez mais alijada do exercício dos seus direitos de cidadania e do acesso aos bens e serviços produzidos socialmente – imensa tarefa recai sobre os ombros da Defensoria Pública. Sobre tal hercúlea missão, bem ressaltou Silva³¹:

Referimo-nos à institucionalização das Defensorias Públicas, a quem incumbirá a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5^a, LXXIV (art. 134). Ou as Defensorias Públicas federal e estaduais serão mais uma instituição falha? Cabe aos Defensores Públicos abrir os tribunais aos pobres, é uma missão tão extraordinariamente grande que, por si, será uma revolução.

No mesmo sentido, leciona o citado autor:

A igualdade perante a Justiça, assim, exige a busca da igualização de condições dos desiguais, o que implica conduzir o juiz a dois imperativos, como observa Ingber: de um lado, cumpre-lhe reconhecer a existência de categorias cada vez mais numerosas e diversificadas, que substituem a idéia de homem, entidade abstrata, pela noção mais precisa de indivíduo caracterizada pelo grupo em que se insere de fato; de outro, deve ele apreciar os critérios de relevância que foram adotados pelo legislador.

Cumprir atentar neste ponto que, como demonstra o citado autor, não se deve ficar restrito ao sentido liberal da igualdade, da forma como foi cunhado pela ideologia burguesa revolucionária, segundo o qual os homens nascem e permanecem iguais em direito, posto que aí resta caracterizada a igualdade jurídica e formal no plano político de caráter puramente negativo, visando a abolir os privilégios, isenções pessoais e regalias de

³¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

classe. Esse tipo de igualdade gerou as desigualdades econômicas posto que fundada em uma visão individualista e patrimonialista do homem.

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 5º, também estabelece, fazendo coro ao legislador internacional, a necessidade de observância do princípio da igualdade entre os homens.

Ocorre que a compreensão do dispositivo constitucional vigente não deve se processar de maneira estreita, escapando, diversamente, à mera igualdade formal. O intérprete há que aferi-lo com outras normas constitucionais e, especialmente, com as exigências da justiça social, objetivo da ordem econômica e da ordem social.

Por conseguinte, enquanto os direitos individuais funcionam como um escudo protetor em face do Estado, os direitos de caráter social funcionam, no dizer de Bandeira de Mello,³² como “barreiras defensivas do indivíduo perante a dominação econômica de outros indivíduos.”

É o chamado princípio da democracia econômica e social, que contém uma imposição obrigatória para os órgãos de direção política, no sentido de desenvolverem políticas públicas conformadoras e transformadoras das estruturas socioeconômicas, construindo condições de igualdade, de forma a evoluir-se para uma sociedade verdadeiramente democrática. Urge, portanto, uma atuação positiva do Estado, para além da mera garantia de segurança patrimonial e negocial aos administrados.

Ressalte-se que não há contradição entre exigir-se do Estado que ele faça menos, quando atua no espaço dos direitos individuais, e intervenha mais, quando deve assegurar os direitos econômicos e sociais. As tarefas são diferentes: no primeiro caso, rejeita-se o arbítrio nos domínios relevantes da consciência da

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. Malheiros: São Paulo, 2001.

liberdade individual; no segundo, pede-se a atuação do Estado para garantir que as liberdades da primeira geração de direitos não valham apenas para uma minoria.

Fornecida a contextualização histórica do tema em análise, tanto na esfera interna como no plano internacional, revela-se possível e necessária a fixação do verdadeiro conceito de assistência jurídica. Para tanto, traz-se ao exame diferentes formulações ofertadas por juristas brasileiros. Pinto Ferreira³³ apresenta o tema de seguinte forma:

O direito à assistência jurídica ou judiciária é um direito público subjetivo outorgado pela Constituição e pela lei a toda pessoa cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas processuais e os honorários de advogado, sem prejuízo para o sustento de sua família ou de si própria.

Interessante verificar-se aqui a confusão que se estabelece, muitas vezes, tanto na doutrina como na jurisprudência, com as denominações: assistência jurídica; assistência judiciária; e benefício da Justiça Gratuita, que não raramente são utilizadas como sinônimas, o que, como será demonstrado, não consiste na abordagem mais adequada para tais expressões.

Neste sentido, é exatamente o que constata Rosa Marcacini,³⁴ quando estuda o tema em debate, esclarecendo:

Os conceitos de justiça gratuita e de assistência judiciária são comumente utilizados como sinônimos, sem que, na verdade, o sejam. Como bem anota José Roberto de Castro, o equívoco tem origem nos próprios textos legislativos, que empregam as duas expressões

³³ FERREIRA, Pinto. **Comentários a Constituição brasileira**. v. 1, 2 ; 6. São Paulo: Saraiva, 1989.

³⁴ MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

indistintamente, como se tivessem o mesmo significado. A Lei n. 1.060/50 utiliza diversas vezes a expressão assistência judiciária ao referir-se, na verdade, à justiça gratuita.

Pontes de Miranda,³⁵ acerca do tema, manifesta-se da seguinte forma:

Assistência judiciária e benefício da justiça gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é a organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É instituto de direito administrativo. Para deferimento ou indeferimento do benefício da justiça gratuita é competente o juiz da própria causa.

Ainda tratando da matéria, Pontes de Miranda oferece mais subsídios para o enfrentamento do conceito em questão:

Enquanto o benefício da justiça gratuita se limita aos processos, inclusive cautelares e de preparação de prova, a assistência judiciária apanha quaisquer atos que tenham de servir ao conhecimento da justiça, como as certidões e tabeliães. Daí a conveniência de se pedir a assistência judiciária antes de se ingressar em juízo. Todavia, não se exclui do benefício da justiça gratuita qualquer processo judicial.

O enfoque apresentado na formação do conceito de assistência jurídica gratuita por Pontes de Miranda já traz uma diferenciação entre assistência judiciária e benefício da justiça gratuita; mas, ainda, analisa o tema, a partir de seus reflexos, exclusivamente, no que tange a propiciar mecanismos para a população carente solucionar suas lides, em especial no que se refere ao acesso ao Poder Judiciário e à disputa processual.

³⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

É certo, também, que não menciona sequer a expressão "assistência jurídica gratuita", inovação trazida pela Constituição de 1988, visto que as cartas magnas brasileiras anteriores utilizavam-se da expressão "assistência judiciária gratuita".

Por seu turno, Ferreira Filho³⁶ não chega a conceituar o instituto, frisando, inclusive, que sua relevância não o elevaria a caráter constitucional:

Assistência Judiciária. É, sem dúvida, relevante a expressão que ditou este preceito. Justo e necessário é que aos necessitados se assegure assistência para a defesa de seus interesses em juízo.

Continua sua linha de raciocínio esclarecendo:

Entretanto, cabe indagar se a matéria é de tal relevância que deva ser incluída entre os direitos e as garantias individuais. Colocando-se no mesmo artigo, lado a lado, direitos como o da expressão do pensamento e o da assistência judiciária, corre-se o risco de desvalorizar o primeiro, supervalorizando-se o segundo.

Neste ponto, entenda-se que a resposta à indagação anteriormente formulada seria no sentido de que agiu bem o constituinte, em inserir a assistência jurídica gratuita, geograficamente, na Carta Magna brasileira, em que se encontra.

Em um país onde se tem como regra a pobreza de sua população, poder-se-ia afirmar que a assistência jurídica gratuita, em sua real acepção, é por certo tão importante como a liberdade de expressão, vez que pouco adiantaria ter-se assegurada tal liberdade, se, caso violada, o lesado, sendo hipossuficiente, nada pudesse fazer para rechaçá-la.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

Desta forma, frisar que a assistência jurídica gratuita é verdadeiro sustentáculo do Estado Social Democrático de Direito não representa qualquer exagero ou supervalorização.

Por outro lado, encontram-se, na doutrina pátria, aqueles que procuram formular um conceito da assistência jurídica gratuita, a partir de uma análise constitucional e infraconstitucional acerca da matéria, donde se pôde chegar à obra de Zanon,³⁷ que conclui:

A expressão assistência judiciária, na opinião de alguns comentaristas, teria maior abrangência do que se possa entender por 'justiça gratuita'. Assistência judiciária significaria, então, apenas o patrocínio profissional gratuito, enquanto justiça gratuita seria a usufruição dos favores das isenções, não somente das 'custas do processo e os honorários de advogado', conforme consta na definição de necessitado do parágrafo único do artigo 2º, mas também das arroladas taxativamente, no artigo 3º e seus incisos, na forma do artigo 9º, sujeito, porém, o beneficiário, assistido ou favorecido, durante a tramitação nas instâncias (art. 13) ou até cinco anos após a sentença final – evidente que a transitada em julgado, sem mais possibilidade de outro grau de prestação jurisdicional (art. 12) – ao pagamento das isenções obtidas.

Continuando, cabe ressaltar a opinião de Watanabe,³⁸ que confere ao conceito do objeto em estudo uma amplitude que se relaciona diretamente com sua importância para a população carente, sugerindo a adoção da terminologia "assistência jurídica" ao invés de "assistência judiciária", que acabou por ser utilizada pela Constituição de 1988:

³⁷ ZANON, Artemio. **Da assistência jurídica integral e gratuita**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

³⁸ WATANABE, Kazuo. Assistência judiciária e o juizado especial de pequenas causas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 617, p. 249-253, 1987.

A expressão ‘assistência judiciária’ pode ser entendida em várias acepções, e a amplitude do serviço que venha a ser instituído para sua prestação será maior ou menor segundo o conceito adotado. Na acepção restrita significa assistência técnica prestada por profissional legalmente habilitado, que é o advogado, em juízo. Quando muito, assistência prestada na fase pré-processual, mas sempre com vistas a uma demanda e à pessoa com conflito de interesses determinado. Na acepção ampla tem o sentido de assistência jurídica em juízo ou fora dele, com ou sem conflito específico, abrangendo, inclusive, serviço de informação e de orientação, e até mesmo de estudo crítico, por especialistas de várias áreas do saber humano, do ordenamento jurídico existente, buscando soluções para sua explicação mais justa e, eventualmente, sua modificação e, inclusive, revogação. Mais adequado seria chamar-se serviço de semelhante amplitude de ‘assistência jurídica’, ao invés de ‘assistência judiciária’.

É em Rosa Marcacini³⁹ que se pode encontrar o desenvolvimento de um conceito de assistência jurídica gratuita que mais se aproximaria da sua real e atual acepção constitucional:

Por justiça gratuita, deve ser entendida a gratuidade de todas as causas e despesas, judiciais ou não, relativas a atos necessários ao desenvolvimento do processo e à defesa dos direitos do beneficiário em juízo. Abrange, assim, não somente as custas relativas aos atos processuais a serem praticados como também todas as despesas decorrentes de efetiva participação na relação processual. A assistência envolve o patrocínio gratuito da causa por advogado. A assistência judiciária é, pois, um serviço público organizado, consistente na defesa em juízo do assistido, que deve ser oferecido pelo Estado, mas que pode ser desempenhado por entidades não-estatais, conveniadas ou não com o Poder Público. Por sua vez, a assistência jurídica engloba a assistência judiciária, sendo ainda mais ampla que

³⁹ MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

esta, por envolver também serviços jurídicos não relacionados ao processo, tais como orientações individuais ou coletivas, o esclarecimento de dúvidas, e mesmo um programa de informação a toda a comunidade.

Ao lado disso, em conformidade com o suprademonstrado, necessária apresenta-se a reversão do antigo conceito de assistência jurídica gratuita aos necessitados, como mero favor estatal, expressão do assistencialismo que torna o hipossuficiente cativo, vinculado tão-somente à utilização do Poder Judiciário como órgão detentor do poder jurisdicional, solucionador de lides.

Neste sentido, é de pôr-se em relevo ainda a necessidade cada vez mais insurgente de participação ativa do povo na configuração das diretrizes políticas que conduzem a *res publica*,⁴⁰ rompendo o hermetismo burocrático e sendo protagonistas ativos e conscientes de suas demandas e de seu próprio destino, não apenas da tradicional forma individualista e desmobilizada, mas de modo coletivo, transindividual.

Urge, no dizer de Jacobi,⁴¹ que mesmo as práticas mais cotidianas restam progressivamente politizadas, seja por intermédio do significado que a presença das diversas práticas reivindicatórias urbanas exercem sobre a ação do Estado assim como pelo impacto das políticas públicas sobre os movimentos sociais. Trata-se de uma via de mão dupla, freqüentemente obscurecida, seja pelo triunfalismo, seja pelo reducionismo das interpretações. As suas potencialidades estão justamente na possibilidade de rupturas que podem significar, seja no plano do cotidiano, seja no

⁴⁰ Coisa pública, no sentido de patrimônio público, titularizado pela coletividade e afetado à consecução do bem comum.

⁴¹ JACOBI, Pedro. Movimentos reivindicatórios urbanos, Estado e cultura política: reflexão em torno da ação coletiva e dos seus efeitos político-institucionais no Brasil. In: **Classes e movimentos sociais na América Latina**. Org. Sonia Laranjeira. São Paulo: Hucitec, 1990. p. 243.

da política, e principalmente na democratização das práticas institucionais de uma sociedade, que transita o árduo caminho do autoritarismo à democracia.

Na mesma linha, encontra-se o entendimento professado por Touraine:⁴²

Nossas sociedades, sejam elas quais forem, tendem a submeter-se à lei do Príncipe ou à do mercado; a democracia exige que a esses dois princípios de ordem resista o espírito de liberdade, de independência e de responsabilidade. O que confere um papel importante ao que denominamos, inadequadamente, de agências de socialização, a família e a escola em particular, que, em vez de apenas socializar, devem ao contrário, transformar os indivíduos em sujeitos conscientes de suas liberdades e de suas responsabilidades com respeito a si mesmos. Sem esta ação de subjetivação dos indivíduos, a democracia não tem fundamento sólido.

Modernamente, a assistência jurídica gratuita aos necessitados não significa apenas assistência processual, mas acesso à ordem jurídica justa, ou seja: ser informado e informar-se acerca de seus direitos como também de sua real amplitude; poder utilizar-se de profissional habilitado para patrocinar seus interesses em Juízo ou fora dele; e isentar-se do pagamento de quaisquer ônus processuais ou extraprocessuais na salvaguarda de seus interesses.

No mesmo sentido, necessitados não são apenas os economicamente pobres, mas todos aqueles que necessitam de tutela jurídica diferenciada por incapacidade de fazer valer seus interesses de forma individual.

Para tanto, o instituto da assistência jurídica gratuita assume a natureza de direito não somente do indivíduo ou da coletividade pobre, nem tampouco de outros segmentos fragilizados da sociedade, mas dela como um todo, na medida em que o instituto em questão é forma de efetivação do acesso à ordem jurídica justa, que interessa a todos os cidadãos, sendo ainda, conforme já foi dito, sustentáculo do Estado Social Democrático de Direito.

⁴² TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

No que tange ao sistema legal brasileiro, o instituto assume importância ainda maior, ante os níveis de pobreza e brutal concentração de renda encontrados no País, que atingem índices tão elevados que a maioria esmagadora da população, caso queira ter acesso à ordem jurídica justa, necessariamente terá de valer-se da assistência jurídica gratuita.

Segundo o magistério de Lesbaupin, a posição do Brasil no quadro mundial de desigualdade social é de disputante direto do primeiro lugar. Dados arrolados pelo mencionado autor, datados de 1999, indicam que, no Brasil, os 10% mais ricos apropriam-se de quase metade da renda nacional (47,4%) e os 50% mais pobres detêm pouco mais de 10% da renda (12,6%). O grupo correspondente a 1% mais rico apropria-se de mais do que os 50% mais pobres (13,3%).

Questão das mais relevantes, notadamente em face da conjuntura exemplificada pelos dados supra-indicados, consiste em saber quem pode ser considerado destinatário dos benefícios da assistência jurídica gratuita, quais as condições que deve alguém reunir para usufruir dos serviços prestados pela Defensoria Pública.

Desde o princípio da introdução do instituto da assistência judiciária gratuita no País, esteve presente o problema da definição de quais seriam os verdadeiros beneficiários do instituto; isto é, a clientela da Defensoria Pública, pois, obviamente, como se trata de um serviço público gratuito, sua prestação deve restringir-se àqueles que efetivamente não possam suportar os custos da contratação de um advogado particular.

Em última análise, a garantia constitucional visa assegurar o acesso indiscriminado à Justiça, ou seja, independentemente da condição econômica do

cidadão, buscando dar eficácia aos princípios da igualdade perante a lei e da segurança jurídica (Artigo 5º, *caput* e inciso XXXV, da Constituição Federal.).

Por conseguinte, permitir que aquele que tem condições de pagar um profissional venha a beneficiar-se desse serviço público gratuito é fraudar a garantia constitucional inscrita no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal, colaborando para o seu enriquecimento ilícito e para a subtração de clientela da classe dos advogados.

Inicialmente, era o "pobre" o destinatário da norma. O termo, extremamente vago e sujeito a subjetivismos, dava margem a variadas controvérsias que, não raro, demandavam o pronunciamento dos tribunais, pois cabia ao juiz a primeira e a última palavra sobre a concessão da assistência.

Posteriormente, tendo em vista as interpretações doutrinária e jurisprudencial, percebeu-se a necessidade de melhor definir para ampliar o alcance do instituto, substituindo-se o termo "pobre" por "necessitado", este entendido como toda pessoa impossibilitada de suportar as custas do processo sem sacrificar sua própria manutenção ou de sua família (Decreto n. 2.457, de 08.02.1897). Mas, até então, o legislador tinha em vista precipuamente a isenção das custas processuais.

Mais de meio século se passou, desde o Decreto n. 2.457, para que se promulgasse a Lei n. 1060, de 05 de fevereiro de 1950, que definiu o "necessitado" como aquele cuja situação econômica não lhe permita arcar com as custas do processo nem com os *honorários de advogado*, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, tal como se extrai do seu artigo 2º, parágrafo único. O pedido de assistência deveria ser endereçado ao juiz da ação, mencionando o *rendimento ou vencimento* do postulante, bem como os *encargos próprios e os da família*. Exigia-se, ainda, fosse instruído com um "atestado" da condição de necessitado, expedido

pela autoridade policial ou pelo prefeito municipal (artigo 4º, § 1º, da Lei nº. 1.060/50).

Mesmo com alterações (leis 6.248/75, 6.465/77, 6.654/79, 7.288/84, 7.510/86), é ainda a Lei n. 1.060/50 que regula a matéria, permanecendo a polêmica não só entre os estudiosos e profissionais do ramo, como nos tribunais, principalmente depois da edição da Lei Complementar n. 80/94, que organizou a Defensoria Pública.

Ora, não é difícil serem percebidas as transformações experimentadas pelo País ao longo de cinquenta e quatro anos, bastando lembrar que a população mais que triplicou (eram cerca de 52 milhões em 1950). A prática demonstrou que a exigência de um simples *atestado da* condição de necessitado, fornecido pela *autoridade policial* ou prefeito municipal, não era meio de prova eficaz para comprovação de tal condição.

A Lei n. 6.654, de 30 de maio de 1979, introduziu a apresentação da *Carteira de Trabalho e Previdência Social*, como meio de prova alternativa aos atestados (artigo 4º, § 3º).

Contudo, a Lei n. 7.510, de 04 de julho de 1986, ao dar nova redação ao artigo 4º, da Lei n. 1.060/50, extinguiu a exigência de apresentação de qualquer prova documental pelo postulante à assistência judiciária gratuita, estabelecendo a presunção *iuris tantum*⁴³ para a afirmação da condição de necessitado feita na própria petição inicial. Entretanto, cumpre observar que o mesmo dispositivo instituiu pena pecuniária a ser aplicada quando provada a falsidade da declaração, ou seja, o pagamento de multa até o décuplo das custas processuais.

⁴³ Presunção relativa, que pode ser afastada por inequívoca prova em contrário.

Evidentemente, a imposição da pena pecuniária, por si só, não excluiria, em tese, a sujeição do autor ao competente processo criminal, seja pelo delito de falsidade ideológica ou, quiçá, de estelionato (artigos 299 e 171, do Código Penal.).

Com a edição da Lei Complementar n. 80/94, adveio alteração substancial concernente ao encaminhamento do pedido, pois ali se estabeleceu, como princípio basilar da atividade da Defensoria Pública, a "independência funcional", nos termos dos seus artigos 3º e 43, inciso I. A propósito, essa independência é assegurada àqueles que exercem funções essenciais à Justiça, para que possam atuar livres de quaisquer injunções. Como agentes políticos do Estado, os ocupantes dessas funções essenciais têm asseguradas outras prerrogativas legais que, em última análise, convergem para o único fim de garantir-lhes o máximo de autonomia e liberdade no exercício da função pública.

Em conseqüência, conclui-se que foi alterada a Lei n. 1.060/50, particularmente quando determina que o interessado em obter a assistência jurídica gratuita deve requerê-la diretamente ao *juízo competente* (artigo 5º). Se o membro da Defensoria Pública tem independência e autonomia funcional, no desempenho de suas atribuições, cabe a ele, agora, o primeiro exame das condições daquele que postula a assistência jurídica gratuita, verificando, efetivamente, se tem o perfil socioeconômico do destinatário da referida garantia constitucional. E não poderia ser de outra forma, sob pena de subverter-se a presunção *iuris tantum*, prevista em lei.

Noutro quadrante, na hipótese de indeferimento à assistência judicialmente pleiteada, o requerente deverá renovar o pedido ao juiz da causa, cabendo recurso de apelação dessa decisão, nos termos do artigo 17 do mencionado diploma legal.

Diante de todo o exposto no presente capítulo, afigura-se inequívoco o significativo aparelhamento formal institucionalizado pelo Estado para o tratamento da questão do acesso à justiça e mais especificamente da assistência jurídica aos hipossuficientes via Defensoria Pública. O regramento legal supradescrito bem como

o status constitucional conferido ao tema em apreço demonstram a preocupação do Estado com a assistência aos excluídos. Urge, doravante, a materialização das promessas insculpidas nos textos legais, de modo a conferir-lhes a indispensável penetração social.

CAPÍTULO III

3 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO MECANISMO

DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA E INTEGRAL

A expressão "acesso à Justiça", ao teor do que registram Cappelletti e Garth,⁴⁴ é reconhecidamente de difícil definição, mas contribui para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico, o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece o acesso à justiça como direito humano fundamental. Não consiste, conforme já explicitado, em favor outorgado ao sabor de vontades governamentais, tampouco pode consistir em mero serviço público integralmente submisso às constantes desventuras, notadamente as de cunho orçamentário, que perpassam a atuação do Poder Público.

⁴⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

É necessário recordar, segundo foi dito em precedentes linhas, que o acesso à justiça não significa somente a possibilidade de levar ao Poder Judiciário uma determinada demanda ou o direito de recorrer à Defensoria Pública, quando não se tem dinheiro para pagar um advogado. Com efeito, em verdade, consiste o acesso à justiça no direito fundamental de acesso à ordem jurídica justa.

O direito de acesso à Justiça é essencial para a concretização do Estado Democrático de Direito. Neste sentido, acesso à justiça significa que o cidadão compreende e tem acesso ao sistema de justiça como um todo, sendo certo não ser possível falar-se em uma sociedade contemporânea realmente democrática que não esteja baseada nesses termos. Diariamente ouve-se falar em cidadania; que a pessoa é um cidadão ou cidadã que tem direitos de acesso à saúde, à educação, ao meio ambiente limpo. Contudo, nada disso é real nem efetivo, sem que, em contrapartida, seja garantido seu acesso à justiça, tendo em vista que, quando tais direitos não são cumpridos, a pessoa terá que recorrer a alguém, mas ela precisa saber como fazê-lo.

Neste ponto, a fala dos defensores entrevistados é uníssona em afirmar o papel do defensor como o porta-voz, o postulador da efetivação dos direitos humanos fundamentais, na exata medida que representa os interesses dos hipossuficientes, promovendo-lhes a devida inclusão social.

O conceito de acesso à justiça engloba ainda a idéia de que uma ação judicial, seja de natureza cível ou penal, deve ter um tempo razoável para o seu deslinde, ou seja, incluindo a idéia de efetividade. Vale assinalar que a credibilidade do sistema de justiça como possibilidade de resolução de conflitos implica em poder garantir aos cidadãos e cidadãs que as questões serão resolvidas em um espaço de

tempo razoável, independentemente de qualquer dado subjetivo que envolva as partes, sem que haja considerações sobre o poder econômico e questões sociais.

Deste modo, o acesso à justiça, conceito necessariamente amplo, visa garantir um princípio básico do Estado Democrático de Direito, a isonomia; ou seja, que todos são iguais perante a lei e, assim, serão tratados por aqueles responsáveis pela administração e aplicação da justiça. E isso é sobretudo importante para cumprir um dos objetivos da República brasileira, que é diminuir a desigualdade entre cidadãos e cidadãos.

O acesso à Justiça, nesse contexto, deve representar um claro movimento em favor da universalização da jurisdição, em ordem a permitir que todos, sem quaisquer restrições – notadamente aquelas limitações que emergem da reduzida capacidade financeira das pessoas – possam ingressar em juízo, para que o Estado, em resolvendo de maneira efetiva e adequada os conflitos de interesses, viabilize o integral exercício dos direitos por parte daqueles que os titularizam.

Convém insistir na asserção de que o Poder Judiciário constitui o instrumento concretizador das liberdades civis e das franquias constitucionais. Essa alta missão, que foi confiada aos juízes e tribunais pelo povo, qualifica-se como uma das mais expressivas funções políticas do Poder Judiciário.

Por outro lado, de nada valerão os direitos e de nada significarão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam – além de desrespeitados pelo Poder Público – também deixarem de contar com o suporte e o apoio da ação conseqüente e responsável do Poder Judiciário.

Sem que se reconheça a toda e qualquer pessoa o direito que ela tem de possuir e de titularizar outros direitos, frustrar-se-á – como conquista verdadeiramente inútil – o acesso ao regime das liberdades públicas.

Sob este aspecto, faz-se preciso construir a cidadania em bases consistentes, a partir do reconhecimento de que assiste, a toda e qualquer pessoa, uma prerrogativa fundamental que se qualifica como fator de viabilização dos demais direitos e liberdades. Torna-se imperioso reconhecer que toda pessoa tem direito a ter direitos.

A frustração do acesso ao aparelho judiciário do Estado, motivada pelo injusto inadimplemento do dever governamental de conferir expressão concreta à norma constitucional que assegura aos necessitados integral assistência de ordem jurídica (CF, art. 5º, LXXIV), culmina por gerar situação socialmente intolerável e juridicamente inaceitável.

A propósito, o sistema judicial brasileiro não se encontra estruturado para garantir os direitos expressos na Constituição, em decorrência de inúmeros fatores e obstáculos limitantes para o acesso a justiça, tais como:

- a) Fatores econômicos: custas judiciais e custas periciais elevadas para a produção de provas;
- b) Fatores sociais: duração excessiva do processo, falta de advogados, juízes e promotores; dificuldade de acesso físico ao Fórum; pobreza; exclusão e desigualdade social;
- c) Fatores culturais: desconhecimento do direito; analfabetismo; ausência de políticas para a disseminação do direito;

d) Fatores psicológicos: recusa de envolvimento com a justiça; medo do Poder Judiciário; solução dos conflitos por conta própria;

e) Fatores legais: legislação com excesso de recursos e chincanas protelatórias; lentidão na outorga da prestação jurisdicional.

Torna-se essencial adequar o Estado e o seu aparelho judiciário às exigências que emergem do novo contexto político, econômico e social que hoje caracteriza a experiência institucional e a organização da sociedade civil no País; provendo o sistema estatal com meios que lhe permitam responder, de maneira idônea, adequada e integral, à intensa demanda de jurisdição, propiciando, desse modo, aos sujeitos da relação processual, o desejável acesso à ordem jurídica justa. Cumpre ter presente, por isso mesmo, a advertência ora exposta por Dinamarco:⁴⁵

O processo precisa ser apto a dar a quem tem um direito, na medida do que for praticamente possível, tudo aquilo a que tem direito e precisamente aquilo a que tem direito.

Neste ponto, cumpre frisar que, no atual estágio de desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, percebe-se que ocorre, cada vez mais, uma espécie de deslocamento das atenções para o Poder Judiciário, em torno do qual passam a gravitar a eficácia de importantes decisões politicamente relevantes, ocorrendo, conforme o entendimento de Werneck Viana,⁴⁶ o fenômeno da chamada “judicialização da política e das relações sociais”.

A crise do *welfare state* e a crescente incorporação de direitos sociais dão força à tendência de desneutralização do Judiciário e, por conseqüência, a um modelo de juiz com maior margem de discricionariedade no ato de julgar. Esse

⁴⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: RT, 1987.

⁴⁶ VIANA, Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

Judiciário desneutralizado tem contornos políticos traçados por uma concepção de legalidade que põe em xeque a rígida separação entre os poderes, acabando com a exclusividade do Legislativo na formulação de leis.

Por conseguinte, o processo judicial, o acesso à justiça, a atuação da Defensoria Pública devem tornar-se, cada vez mais, instrumentos privilegiados de garantia e conquista de direitos, de participação política e de exercício da cidadania.

Tal dever ganha contornos sobremodo especiais em terras brasileiras. O Brasil, nas últimas décadas, vem confirmando, lamentavelmente, uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social, que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania.

No Brasil, pode-se presenciar uma acentuada concentração de renda, concomitantemente com a crescente miséria da população. A situação é crítica, pois quase 40% da população urbana sobrevivem abaixo da linha da pobreza. Um recente estudo divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, coordenado pelo economista Marcelo Neri, chefe do Centro de Políticas Sociais da instituição, revela que cerca de 50 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza.

Convém enfatizar que vencer a pobreza é dever positivado na Constituição da República. Ninguém está liberado desse compromisso. E, se a cruzada contra a miséria é a única alternativa para redesenhar o futuro do Brasil, dela não podem estar excluídos os operadores do direito.

Dentro dessa perspectiva, torna-se imperioso cumprir o que proclama a Constituição Federal Brasileira de 1988, notadamente seu artigo 134, e, em

conseqüência, fortalecer e consolidar a Defensoria Pública como expressão orgânica e instrumento constitucional de realização do postulado, segundo o qual a Justiça deve ser efetivamente acessível a todos, especialmente aos que sofrem o injusto estigma da exclusão social.

A Constituição Federal do Brasil, no artigo 5º, inciso LXXIV, assegura que o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Trata-se, portanto, de um direito fundamental, e não apenas de um favor, de uma mera concessão governamental episódica.

Vale assinalar que a expressão “insuficiência de recursos” significa ser pobre, estar necessitado, ou seja, viver em uma situação econômica tão difícil que, se for obrigado a pagar honorários do advogado ou as despesas de um processo (custas), prejudicará o próprio sustento ou da família. Na linguagem jurídica, costuma-se usar a palavra hipossuficiente.

A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus dos necessitados (art. 134, da Constituição Federal). Cabe a esse órgão público prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, inc. LXXIV), já que é dever do Estado garantir o acesso de todos à Justiça.

A relevância social da criação da Defensoria Pública está exatamente em ser um órgão público específico para tratar da assistência jurídica integral (seja na fase judicial, seja na extrajudicial) a todos aqueles que não possuem recursos suficientes para contratar um advogado particular, garantindo-lhes, assim, o acesso pleno à Justiça.

Por sua vez, a dificuldade da população pobre do acesso às informações que possibilitem o conhecimento do direito, acrescida do valor das custas processuais do processo nos tribunais, acarreta barreiras socialmente intransponíveis para o acesso à justiça, haja vista o nível precário das condições econômicas da sociedade brasileira.

Nas palavras de Carvalho⁴⁷, bem assentada está a importância da Defensoria:

[...] nada expressa mais vivamente o Estado Democrático de Direito, que o exercício pleno da cidadania – aquele inexistente sem este, como sem este inexistente a própria dignidade da pessoa humana. E um dos instrumentos básicos desse exercício é a Defensoria Pública.

Em um país como o Brasil, e mais incisivamente em um Estado como o Piauí, onde a erradicação da pobreza e da marginalização chegam a constituir objetivos fundamentais, ao teor do que consta da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Piauí, reveste-se a instituição Defensoria Pública de uma importância ainda mais sensível, enquanto meio de defesa em todos os graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos economicamente necessitados.

Por outro lado, esse novo órgão público representa também um grande avanço democrático e social na medida em que inclui no conceito de “necessitados” não só as pessoas físicas consideradas individualmente, mas também as pessoas jurídicas de direito privado que não possuam suficiência de recursos para defesa de seus direitos. Nesta perspectiva, poderiam ser atendidas pela Defensoria Pública todas as entidades, organizações não governamentais, associações de bairro e de moradores, entre outras, que necessitassem de assessoria jurídica gratuita para bem desempenhar seu papel na comunidade, bem como para defesa de seus interesses.

A Constituição brasileira de 1988 é a primeira, dentre todos os Estados federais contemporâneos, a inserir a Defensoria Pública no conjunto dos órgãos do poder governamental. Com efeito, o artigo 134 da Constituição instituiu a Defensoria Pública como órgão responsável pela assistência jurídica àqueles que comprovassem insuficiência de recursos. Entretanto, como em outros casos, a organização da Defensoria Pública, inclusive no que diz respeito à carreira de defensor público, ficou a cargo de uma futura lei complementar que garantisse a eficácia do que fora formalmente estatuído.

⁴⁷ CARVALHO, Luiz Paulo Vieira de. Acesso à Justiça: Defensoria Pública e reforma do Judiciário. Cidadania e Justiça, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 51-54, 2. sem. 1999,

A expressão assistência jurídica integral e gratuita constante do retrocitado dispositivo constitucional, conforme já abordado antes, é genérica e compreende não só a assistência judiciária e a justiça gratuita, mas também a orientação e consultoria extrajudicial.

Melhor explicando, pode-se dizer que existem 3 (três) serviços públicos embutidos nesse conceito:

1º ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA: dá-se na oportunidade de um processo judicial, quando o necessitado, seja como autor ou réu, será patrocinado por um defensor público ou advogado dativo e não pagará os honorários advocatícios;

2º JUSTIÇA GRATUITA: significa a isenção com relação às custas do processo (taxa judiciária) e demais despesas, judiciais ou não;

3º CONSULTORIA E ORIENTAÇÃO JURÍDICA: trata-se de assessoria jurídica, não necessariamente processo judicial, prestada a um necessitado pelo defensor público ou advogado dativo sobre problemas tais como esclarecimentos a respeito de usucapião, acompanhamento de inquérito policial, negociação de verbas trabalhistas, registro civil de algum filho etc.

Inobstante a inegável relevância, e, por que não dizer, urgência, de atuação da Defensoria Pública, não tem o referido órgão merecido do Estado a atenção, precisamente por ser a porta de acesso do pobre à justiça social que lhe é devida.

Logo, observe-se, em um primeiro momento o plano federal.

Mais de cinco anos da entrada em vigor da Constituição Federal se passaram, e sucessivas manifestações e protestos dos defensores aconteceram, até que surgisse a Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994, para dar concretude ao comando constitucional institutivo da Defensoria Pública, finalmente estabelecendo a organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios.

Segundo tal norma, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.

A Defensoria Pública abrange a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e as defensorias públicas dos Estados.

A Defensoria Pública dos Estados compreende como órgãos de administração superior a Defensoria Pública-Geral do Estado, a Subdefensoria Pública-Geral do Estado, o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado, e a Corregedoria-Geral da Defensoria Pública do Estado; como órgãos de atuação, as defensorias públicas do Estado, os núcleos da Defensoria Pública do Estado; e como órgãos de execução os defensores públicos do Estado.

O número de defensores públicos na esfera federal é bastante reduzido. No ano de 2001, foi realizado o primeiro concurso público para o órgão, restando preenchidos apenas 81 (oitenta e um) cargos. No ano de 2004, foi divulgado o edital de um novo processo seletivo, sendo oferecida a quantidade insignificante de 13 (treze) vagas.

Examinando mais detidamente a situação encontrada no Estado do Piauí, de economia débil, caracterizado pela ausência de pauta de exportações significativa, pela extrema concentração de renda, pela desigualdade e exclusão social gritantes, analfabetismo, passividade, ranço patrimonialista, clientelista e coronelista intenso, verifica-se a existência de um grande desafio para a Defensoria Pública do Estado do Piauí, onde a diferença de possibilidades entre as partes, em especial a falta de recursos e de informações ganha contornos verdadeiramente críticos.

Aqui ganha vulto o papel emancipador da atuação da Defensoria Pública, sendo o defensor um agente social gerador de cidadania, de participação democrática, não ficando restrito ao aspecto exclusivamente técnico-jurídico. Trata-se a Defensoria de um verdadeiro canal de expressão dos anseios dos excluídos. Esta é a fala corrente dos defensores públicos entrevistados.

Na realidade piauiense, na maioria das vezes o pobre desconhece que tem direitos, ou que possa ter sucesso na tarefa de lutar por eles. São as barreiras culturais, que somente poderão ser afastadas de fato quando o nível sociocultural da população evoluir.

O que ocorre na prática é que o hipossuficiente sofre várias lesões e permanece inerte, sem se defender, por não saber de seus direitos; e quando finalmente procura orientação jurídica é porque chegou em uma situação limite e seu problema está realmente muito grave, sendo muitas vezes intransponível. Somente quando há lesões maiores, o carente percebe-se injustiçado e procura auxílio jurídico; ou quando é citado para se defender, "descobre" que tem direito a um advogado gratuito, sendo que, na maioria das vezes, passa por diversos locais antes de encontrar uma instituição que lhe atenda e realmente solucione seu problema.

Rogério Newton, defensor público, ex-presidente da Associação Piauiense de Defensores Públicos, entende que a população chega à Defensoria premida pela extrema necessidade, sendo ainda insuficiente o conhecimento que a população tem da existência da Defensoria. Neste sentido, acredita que o órgão dever-se-ia movimentar bem mais para ocupar maior espaço na sociedade piauiense, com visitas a bairros, campanhas institucionais; tarefa sobremodo dificultada pelo reduzido número de defensores. Outro não é o entendimento dos demais defensores entrevistados.

A esse respeito, Milton Santos⁴⁸ proclama que:

Além dos intrincados labirintos que os processos judiciais devem percorrer lentamente, as chamadas custas desses processos desanimam até mesmo os que dispõem de alguns recursos financeiros. Para os pobres, a justiça é mais barreira intransponível que uma porta aberta. As manifestações de desalento e descrença quando uma ofensa ao direito é constatada são muitas vezes mais numerosas que as palavras ou gestos de confiança, ou, ao menos, respeito pelo aparelho judicial-policial. Além desses entraves propriamente processuais, contêm-se, no lado ideológico ou sociológico, com a inadequação ou desatualização em que se encontram muito dos que são, oficialmente, guardiões da justiça e da paz social.

Precisamente para ilustrar a atuação da Defensoria Pública do Estado do Piauí, resta oportuno o exame dos dados a seguir fornecidos:⁴⁹

ÁREA: DIREITO CIVIL EM GERAL	ÁREA: DIREITO DE FAMÍLIA
Justificação de Nascimento → 217	Divórcio litigioso → 366
Justificação de Óbito → 168	Investigação de Paternidade → 327
Alvará Judicial → 102	Interdição → 210
Reparação de Danos → 76	Separação litigiosa → 141
Inventários e Arrolamentos → 39	Divórcio consensual → 116

Os dados supramencionados são representativos da atuação judicial da Defensoria Pública do Estado do Piauí, no período compreendido entre o mês de julho de 2002 e o mês de junho de 2003, abrangendo a propositura de ações, a promoção de defesas bem como o acompanhamento de feitos já em tramitação.

A divisão de áreas de atuação da Defensoria Pública encontra-se estruturada em dois grandes grupos: ações pertinentes ao direito de família e ações relativas ao direito civil em geral – mais precisamente direito das coisas, direito das obrigações e direito das sucessões – corresponde ao critério de atendimento e distribuição de demandas adotado pela própria Defensoria.

⁴⁸ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2000.

⁴⁹ Dados oficiais fornecidos pela Defensoria Pública do Estado do Piauí.

A reserva de um campo específico de atendimento para as questões afetas à família deve-se ao grande volume de demandas encontradas nesta área, volume bem superior ao da outra área de ação, consoante depreende-se da simples soma aritmética dos dados lançados no quadro em análise, restando 1160 demandas na área do direito de família e 602 demandas na área do direito civil em geral.

No que diz respeito às ações de reparação de dano, cumpre salientar que correspondem tanto à busca do ressarcimento de danos materiais quanto de danos morais.

As investigações de paternidade, por seu turno, apresentam-se cumuladas com ações de alimentos, oportunidade em que a parte requerente postula o recebimento de pensão alimentícia, pedido que se revela, outrossim, nas ações de divórcio e de separação judicial.

Observa-se, a partir dos dados coletados, que a atuação da Defensoria restringe-se a demandas individuais, não alcançando questões coletivas nem pleitos difusos, encargos constitucionalmente atribuídos ao Ministério Público.

Por derradeiro desta análise, assevere-se que o nível de atuação quantitativa da Defensoria pode ser bastante intensificado, desde que se contratem mais defensores e que os destinatários da atuação da Defensoria, ou seja, a grande maioria da população piauiense tenha melhores condições de acessá-la e mesmo de conhecê-la.

A assistência jurídica aos hipossuficientes como dever do Estado já existe no Piauí desde 1961. Porém, a estruturação orgânico-formal da Defensoria Pública do Estado do Piauí foi delineada apenas em 1990, por intermédio da Lei Complementar Estadual n. 03, de 13 de dezembro daquele ano.

Não se pode perder de vista ainda a regulação imposta à Defensoria pela Constituição do Estado do Piauí em seus artigos 153 e 154. Na esteira das disposições contidas na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte estadual asseverou que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, com fundamento na dignidade da pessoa humana, a assistência jurídica integral e gratuita e a representação judicial e extrajudicial, em todas as esferas administrativas e instâncias judiciais, àqueles que, na forma da lei, sejam considerados necessitados.

A Defensoria Pública do Estado do Piauí tem por chefe o procurador-geral da Defensoria Pública, nomeado em comissão pelo governador do Estado, dentre advogados maiores de trinta anos, de notório saber jurídico e reputação ilibada.

Aqui ganha relevo salientar que solução bem mais consentânea com o tempo de democratização e desenvolvimento de mecanismos de controle que se vive seria a eleição do procurador-geral da Defensoria pelos próprios Defensores integrantes dos quadros da instituição.

Com efeito, a Defensoria Pública do Piauí é órgão integrado ao Poder Executivo, figurando na organização governamental com *status* de Secretaria de Estado. Dotada de autonomia administrativa e funcional, não possui a Defensoria, noutro quadrante, autonomia orçamentária, posto que dependente da provisão do Executivo.

São atribuições do procurador-geral da Defensoria Pública, dentre outras: dirigir a Defensoria Pública da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação; representar a Defensoria Pública da União judicial e extrajudicialmente; velar pelo cumprimento das finalidades da Instituição; integrar, como membro nato, e presidir o Conselho Superior da Defensoria Pública da União; baixar o Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União; autorizar os afastamentos dos membros da Defensoria Pública da União; estabelecer a lotação e a distribuição dos membros e dos servidores da Defensoria Pública da União; dirimir conflitos de atribuições entre membros da Defensoria Pública da União, com recurso para seu Conselho Superior; proferir decisões nas sindicâncias e processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União; instaurar processo disciplinar contra membros e servidores da Defensoria Pública da União, por recomendação de seu Conselho Superior; abrir

concursos públicos para ingresso na carreira da Defensoria Pública da União; determinar correições extraordinárias; praticar atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal; convocar o Conselho Superior da Defensoria Pública da União; designar membro da Defensoria Pública da União para exercício de suas atribuições em órgão de atuação diverso do de sua lotação ou, em caráter excepcional, perante juízos, tribunais ou ofícios diferentes dos estabelecidos para cada categoria; requisitar de qualquer autoridade pública e de seus agentes, certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e demais providências necessárias à atuação da Defensoria Pública; aplicar a pena da remoção compulsória, aprovada pelo voto de dois terços do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, assegurada ampla defesa; delegar atribuições a autoridade que lhe seja subordinada, na forma da lei.

A ausência de autonomia orçamentária mencionada em parágrafo precedente consiste em um dos grandes entraves a uma maior efetividade da atuação da Defensoria, tornando-a integralmente submissa ao governo.

Neste ponto, revela-se auspiciosa a tentativa de mudança da legislação de regência da Defensoria, através de projeto de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional, pretendendo atribuir a tão desejada autonomia orçamentária.

Já em 2004, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, órgão encarregado de verificar a compatibilidade constitucional das proposições legislativas apresentadas naquela casa, aprovou relatório concessivo da autonomia. Pelo projeto, fica assegurado às defensoria estaduais a autonomia funcional e administrativa, como também a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos

limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada Estado. Estipula ainda o referido projeto que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados à Defensoria Pública, serão a ela entregues até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, através de repasse oriundo da Secretaria de Fazenda de cada Estado.

Convém assinalar que, presentemente, a Defensoria Pública do Estado do Piauí tem muita dificuldade para trabalhar e atuar no que a lei lhe permite, notadamente em face do reduzido número de defensores. Com efeito, visualiza-se quase o mesmo número de defensores públicos de dezoito anos atrás. Até maio do corrente ano, eram somente 24 (vinte e quatro) defensores em atividade, a maioria já contando com tempo suficiente para aposentadoria. Em junho deste ano, foram nomeados 14 (quatorze) novos defensores, através de concurso público, o que eleva para 38 (trinta e oito) o número de defensores públicos no Piauí. Ainda é pouco, tendo em vista a grande demanda existente, impossível de ser atendida pelos poucos defensores lotados na Defensoria Pública do Estado do Piauí.

Com efeito, a principal carência da Defensoria Pública piauiense é o reduzido número de defensores, considerados como verdadeiros elementos de execução institucional e imprescindíveis à própria existência da Defensoria.

Sob este aspecto, revela-se preocupante a colocação da defensora Elizabeth Memória Aguiar, quando afirma acreditar “que a divulgação da atuação da Defensoria deve ser feita, mas com cuidado. Se houver uma procura muito grande, nós não temos condições de atender esta demanda”.

Conforme o supramencionado relato, o Estado do Piauí conta (a partir de junho do ano de 2004) com apenas 38 (trinta e oito) defensores. Dentre os Estados que possuem Defensoria Pública é um dos menores quadros.

Pode-se observar, por oportuno, o número de defensores públicos em algumas Unidades Federadas:

ESTADOS	→	NÚMERO DE DEFENSORES
---------	---	----------------------

RIO DE JANEIRO	→	664
MINAS GERAIS	→	528
RIO GRANDE DO SUL	→	457
PARAÍBA	→	400
PERNAMBUCO	→	296
CEARÁ	→	162
MARANHÃO	→	48
ACRE	→	36
AMAPÁ	→	50
BAHIA	→	106
DISTRITO FEDERAL	→	61
ESPÍRITO SANTO	→	102
MATO GROSSO	→	43
PARÁ	→	210
RORAIMA	→	45
SERGIPE	→	86
TOCANTINS	→	39

Acerca dos dados supralançados, algumas considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, não pode vingar o argumento da impossibilidade de comparação da realidade econômica do Piauí, atrasado e subdesenvolvido, com a realidade econômica de Estados como o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, onde as condições de vida e a pujança da economia em muito superam o patamar piauiense.

Com efeito, Estados tão ou mais pobres que o Piauí têm Defensoria Pública com razoável número de membros, como é o caso da Paraíba, que conta com 400 (quatrocentos) defensores e do Maranhão, Estado que, apesar de apenas ter criado sua Defensoria Pública no ano de 1999, já realizou dois concursos públicos para o provimento de cargos de defensor, conta com 48 (quarenta e oito membros) e está em processo final de contratação de mais defensores.

Cite-se ainda o caso do Estado de São Paulo, tendo em vista que, apesar de ser, de longe, o Estado mais rico da Federação brasileira, não tem Defensoria Pública. Em terras paulistas, a assistência jurídica é prestada pela Procuradoria de Assistência Judiciária, parte integrante da Procuradoria Geral do Estado de São

Paulo. Lá, existem ainda várias entidades sem fins lucrativos, que também prestam serviços de assistência jurídica com recursos repassados pela Procuradoria Geral do Estado.

Interessante notar outrossim que há em São Paulo um Movimento pela Criação da Defensoria Pública, lançado em junho de 2002, no Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Naquele ato de lançamento, significativas foram as palavras proferidas por Sérgio Adorno, coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP, para quem:

Uma sociedade democrática não pode prescindir de um serviço de Assistência Judiciária sólido e confiável para a população. A Defensoria Pública é um passo necessário para a consolidação da democracia e para o respeito às diferenças.

Roberto Freitas, defensor público piauiense, presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos, afirma ser a Defensoria essencial para a democracia, para o equilíbrio de forças na sociedade, para a fruição, pelos hipossuficientes, dos equipamentos sociais disponíveis e para a exigência de implementação dos ainda não disponíveis.

Tornando à realidade piauiense, revela-se oportuno o exame do quadro ora exposto:

POPULAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ	→	2.923.725 habitantes
Número de juízes	→	151
Número de processos entrados no ano de 2003 (até o terceiro trimestre na justiça de primeiro grau)	→	49.905
Número de defensores públicos até maio/2004	→	24
Número de defensores a partir de junho/2004	→	38

Da simples análise do quadro supracitado, algumas constatações alarmantes podem ser obtidas:

- a) A relação número de habitantes/número de juízes é igual a 19.362. Em outras palavras, é possível afirmar que cada magistrado exerce seu mister abrangendo quase vinte mil piauienses.
- b) A relação entre o número de processos entrados até o terceiro trimestre de 2003 na justiça de primeiro grau e o número de juízes equivale a 330,49. Ressalte-se que em municípios de grande fluxo de processos, tais como Floriano, Parnaíba e Picos, este índice aumenta

consideravelmente. Em Teresina, município que registra o maior número de demandas, o índice supera facilmente o patamar de 1.500.

c) Até antes de maio de 2004, cada defensor público respondia pelo clamor de 121.821 piauienses. A partir da contratação dos quatorze novos defensores, o quadro praticamente não se alterou, observando-se a relação de um defensor para cada 76.940 piauienses.

No Piauí, nos últimos vinte anos, aconteceram apenas dois certames públicos para contratação de defensores.

A falta de vontade política para realizar concursos e efetivar a contratação de defensores públicos parece ser um mal que fustiga todos os governos que se sucedem, independentemente de coloração partidária.

Realmente, aparelhar o economicamente pobre para o exercício da cidadania e a busca da inclusão social nunca esteve no rol de prioridades dos governantes piauienses, sempre receosos da conscientização e da conquista de direitos por parte da população.

Em 1986, foram nomeados 28 (vinte e oito) aprovados, oportunidade em que o número de defensores públicos alcançou o patamar recorde de sua história, qual seja, apenas 34 (trinta e quatro) profissionais, dos quais alguns chegaram à aposentadoria e outros migraram para outras carreiras economicamente mais rentáveis, remanescendo os atuais 24 (vinte e quatro) defensores.

No final de 2002, foram criados mais 95 (noventa e cinco) cargos de defensor público, sendo que em 2004 foi realizado concurso público para o preenchimento de apenas 30 (trinta) cargos, dos quais somente 14 (quatorze) foram, ao menos por agora, efetivamente providos.

Não obstante o inegável, porém, tímido progresso, a Defensoria Pública do Estado do Piauí necessita muito mais do que 38 (trinta e oito) defensores para realizar satisfatoriamente sua missão constitucional, notadamente em face da

extensão de sua atuação, que ocorre em todas as áreas jurídicas e em todos os níveis do Poder Judiciário Estadual.

Desta forma, as demandas patrocinadas pela Defensoria abrangem desde questões cíveis e criminais até a representação dos interesses de crianças e adolescentes, ações contra o Poder Público, situações envolvendo direitos do consumidor, registros públicos e auditoria militar.

Além dos setores supranominados, a Defensoria Pública faz-se necessária também nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, os chamados “Juizados de Pequenas Causas”, onde, de acordo com o disposto na Lei n. 9.099/95, é obrigatória a presença do defensor público.

Vale enfatizar que são funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; patrocinar ação penal privada e a subsidiária pública; patrocinar ação civil; patrocinar defesa em ação penal; patrocinar defesa em ação civil e reconvir; atuar como curador especial, nos casos previstos em lei; exercer a defesa da criança e do adolescente; atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais; assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes; atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas; patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado.

Ressalte-se, ainda, que as funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público.

Na área cível, há uma divisão administrativa (em razão do grande volume de demandas pertinentes à área de família) de trabalho que se constitui na área de família e na do cível em geral. Na área de família, são atendidas todas as questões relativas ao dever de alimentação, separação, divórcio, alvarás em relação a esta matéria de competência, investigação de paternidade, guardas, busca e apreensão. Trata-se, seguramente, do campo de maior volume de demandas que deságua na Defensoria. Na área cível em geral, situam-se todas as ações que não são vinculadas ao direito de família. Citando-se, à guisa de exemplo, as ações possessórias (reintegrações de posse, interditos proibitórios etc); ações reivindicatórias (destinadas à efetivação do direito de propriedade incidente sobre algum bem da vida); registros de nascimento; justificações judiciais.

Na área criminal, desde que matéria de competência da Justiça Estadual, a Defensoria atua. Os defensores atuam nos processos desde que o acusado declare não ter condição de pagar um advogado particular, promovendo a defesa do acusado em casos de homicídio, lesão corporal, furto, roubo, estelionato, atentado violento ao pudor, entre outros delitos.

Segundo a procuradora-geral da Defensoria Pública do Estado do Piauí, Norma Brandão⁵⁰, existe projeto de lei que deve ser encaminhado à Assembléia até o final do ano de 2004. Nele, restará criado um projeto de trabalho através dos núcleos especializados. Um desses núcleos dará atendimento especial aos portadores de necessidades especiais; outro dará atendimento às mulheres vítimas de violência. Haverá um núcleo de direitos possessórios, que tratará das ocupações urbanas. Outro dirigirá-se especificamente ao consumidor. A criação dos núcleos pretende dar mais dinamismo e especialização à atuação da Defensoria, de modo a otimizar o atendimento aos destinatários do serviço prestado.

No que toca ao destinatário da atuação da Defensoria, assevere-se que quem não possui condições financeiras para pagar advogado, sem prejuízo da

⁵⁰ Entrevista disponível em <<http://www.pi.gov.br/matéria.php?id=4577>> Acesso em: 17 dez. 2003.

própria subsistência ou da subsistência da família, pode ser constituinte ou cliente da Defensoria Pública. Basta que declare e que em algumas situações comprove, através de declaração de renda, se tiver uma, que não possui condições de pagar um advogado particular.

A pessoa interessada se dirige ao Núcleo Central da Defensoria Pública em Teresina e através de uma triagem é identificada a área em que essa pessoa precisa de um defensor público.

Antes, havia uma lei determinando que a renda máxima exigida era de dois salários mínimos, significando que poderia ser cliente da Defensoria quem recebesse até dois salários mínimos. Essa lei foi revogada e não existe atualmente um parâmetro legal.

O que deve existir, em verdade, é a regra do bom senso. Ouvindo a parte, identifica-se sua incapacidade de pagar um advogado ou a necessidade de ter um defensor. Às vezes, o interessado não tem um rendimento declarado, mas tem uma condição econômica e financeira que lhe possibilita procurar um advogado particular. E, muitas vezes, pode ter rendimento comprovado através de um contracheque ou declaração de uma empresa, mas comprometido com obrigações comprovadas através de seus dependentes.

Após a triagem, o destinatário do serviço vai à distribuição, onde é orientado a trazer toda a documentação necessária. Lá, preenche um histórico de sua situação, certifica-se sobre quem será seu defensor, assina uma procuração e uma declaração, dando cota de que não pode pagar um advogado particular. Esse histórico e a documentação passam para o defensor público, que prepara a petição inicial e ingressa com a ação na Justiça.

Questão sobremodo inquietante pertine à demora no andamento dos processos na Defensoria Pública.

Os problemas começam quando a ação vai para a distribuição do fórum da Justiça e chega ao cartório da assistência judiciária, que, desde maio de 2003, por força de lei, funciona no próprio prédio da Defensoria. No referido cartório, tramitam aproximadamente 14.000 (quatorze mil) ações ligadas a 13 (treze) varas diferentes. Logo, há uma dificuldade muito grande por parte do Poder Judiciário em dar conta da demanda.

A atuação da Defensoria Pública junto aos presídios de Teresina e no interior do Estado também é permeada de dificuldades. Neste sentido, foi assinado um convênio entre a Defensoria Pública e a Secretaria de Justiça. A partir dele, a Defensoria Pública, além do trabalho que já desenvolve na área criminal, pode estar dentro dos presídios da capital. Um defensor, juntamente com uma equipe de estagiários, vai três vezes por semana à Casa de Custódia e à Colônia Agrícola Major César Oliveira, situadas nas cercanias de Teresina. Ele conversa com os presos, esclarece seus direitos, tem acesso aos processos e a partir daí toma a medida jurídica mais adequada.

O atendimento na Penitenciária Feminina, em razão do número reduzido de presidiárias, que não é tão grande, é realizado semanalmente por uma defensora pública acompanhada por uma equipe de estagiárias.

No interior do Estado do Piauí, não há defensores públicos trabalhando. Nos municípios piauienses, o atendimento à população pobre acaba sendo efetivado pelo Ministério Público e por advogados contratados por políticos locais, que utilizam os atendimentos como instrumento de compra de votos. Espera-se, contudo, que com a contratação dos candidatos aprovados no recente concurso, pelo menos as cidades mais populosas passem a contar com defensores.

Vale destacar que o teste de DNA para identificação da paternidade já está sendo oferecido pela Defensoria. O teste tornou a ser autorizado, depois de anos de paralisação. Inicialmente, foi feita licitação na Secretaria de Saúde do Estado do Piauí e foi terceirizado. Com isso, um laboratório de Belo Horizonte vai receber o material para exame, que será coletado pelo Laboratório Central (Lacen), localizado em Teresina.

Há ações paradas esperando resultado de teste de DNA desde 1998. Essas pessoas estão sendo chamadas através dos Correios para fazerem o exame, mesmo que digam que não mais se interessam porque resolveram seu problema.

Inobstante todos os problemas que cercam a atuação da Defensoria, notadamente o reduzido número de defensores e o severo contingenciamento de recursos – verdadeiras imposições do *modus faciendi* neoliberal – não se pode perder de vista que a presença forte do Estado em determinadas áreas, como a prestação de assistência jurídica e, conseqüentemente, o fomento da consciência cidadã e do acesso aos direitos humanos constitucionalmente assegurados, é indispensável.

A crescente institucionalização da prestação de assistência jurídica gratuita e de boa qualidade com o fortalecimento da estrutura da Defensoria, e a não privatização da atividade com a contratação de advogados particulares, como acontece em outros países, é, na concepção dos defensores ouvidos, a melhor maneira de propiciar aos excluídos as prestações materiais que lhes vêm sendo seguidamente subtraídas. Pode-se comprovar o que foi dito com o relato do defensor Roberto Gonçalves de Freitas Filho:

Qualquer outro modelo que não o de defensores estipendiados pelo Poder Público é falho. As experiências internacionais não dão certo e

estão aquém do modelo brasileiro. O sistema de Defensorias Públicas é o que melhor produz cidadania, é o que melhor avança na construção de um modelo público eficiente.

Afinal, indubitável resta que a Defensoria Pública é, potencialmente, o vetor por excelência do alcance da justiça social. Transpor o campo da mera potencialidade e penetrar no campo da efetividade é a grande missão, não apenas dos operadores do direito, mas também dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criando, implementando, gerindo e controlando políticas de acesso à justiça e, mais especificamente, de otimização do serviço prestado pela Defensoria, com a contratação de mais defensores públicos, tecnicamente eficientes e socialmente sensíveis ao grave problema da desigualdade e da exclusão.

Sem embargo de que a elaboração e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer, como aponta o ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, que não se revela absoluta, nesse aspecto, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo.

É o que arremata o supracitado ministro, quando diz que se tais poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar a eficácia dos direitos sociais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, justificada estará a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A litigiosidade que avulta após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – notadamente em virtude dos inúmeros direitos concedidos sem as garantias pertinentes, situação aliada à crescente organização social, ao novo modelo de gestão pública participativa, notadamente através da criação e implementação dos conselhos de direitos e ao avanço tecnológico que aproxima os dirigentes dos cidadãos – há de ser equacionada devidamente; em especial, quando estiverem envolvidos os hipossuficientes.

É manifesto que o Estado, além de funcionar como elemento provedor de direitos, exerce monopolisticamente, por intermédio do Poder Judiciário, o poder de prevenir e dirimir os conflitos intersubjetivos de direito, logo, resta impedida ao indivíduo a satisfação de mão própria de seus interesses.

Posta assim a questão, compete também ao Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos desprovidos de recursos, com o fito de garantir-lhes o amplo acesso à justiça, direito fundamental da pessoa humana.

Convém enfatizar que não se trata de um favor ou caridade estatal: o direito à assistência jurídica é, frise-se, um direito fundamental, tendo em vista que

os cidadãos necessitados consistem, ao lume do preceituado constitucionalmente, nos titulares desse direito. Justifica-se a preocupação, posto que, durante muito tempo, o problema do acesso dos pobres à justiça foi tratado dentro de uma perspectiva de dever moral meritório do homem caridoso e de benesse política.

Para que reste concretamente viabilizado, tal direito necessita da adequada estruturação organizacional de quem o presta. Deste modo, incumbe ao Estado o devido aparelhamento das defensorias públicas, órgãos dotados de competência constitucionalmente outorgada para dar àquele menos favorecido o acesso à ordem jurídica justa.

A Defensoria Pública é mecanismo indutor de exercício da cidadania. Um Estado que tem por fundamento a cidadania, consoante depreende-se da leitura do artigo 1º, II, da Constituição Federal, há de estabelecer e instrumentalizar mecanismos reais de isonomia material no processo aos despossuídos, cuja desproporção de poder econômico em relação à parte contrária há de ser equalizada.

Apesar do relevante papel, a efetivação e o aparelhamento desse órgão, tanto no plano nacional como na esfera estadual, vem encontrando obstáculos, ressaltando a ausência de autonomia administrativa e de recursos financeiros próprios.

Sem olvidar a supremacia absoluta (injustamente atribuída pelos sucessivos governos) dos objetivos econômicos, característica do neoliberalismo e de especial relevância em países em desenvolvimento como o Brasil, é preciso conciliá-los a uma política social que atenda aos reclamos populares, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável bem como a democrática fruição dos direitos e serviços que devem ser oferecidos e prestados pelo Estado. Isto porque os

compromissos externos não podem desprezar o ordenamento jurídico posto. Neste ponto, vale lembrar que a intromissão dos organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional, nos assuntos brasileiros, em muito desborda da seara meramente econômica, influenciando em vários detalhes de nossa organização e administração estatal.

Diante disso, deve-se lembrar que provavelmente um dos maiores desafios das democracias mundiais, e a brasileira não escapa à regra, seja o desafio da inclusão social. Em uma justiça acessível aos hipossuficientes, que seja naturalmente acessada por intermédio da Defensoria Pública, encontra-se, certamente, a chave da questão.

Neste sentido são os compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na Cúpula da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Social, realizada em 1995, diretrizes que alçam a pessoa humana como verdadeiro valor fundamental, como objetivo primeiro do desenvolvimento das nações.

No Estado do Piauí, a assistência jurídica institucionalizada por meio da Defensoria Pública nunca foi, como também não tem sido, alvo de políticas públicas consistentes, no sentido de aparelhá-la com o mínimo de recursos materiais e contratação de profissionais de apoio especializado (assistentes sociais, psicólogos, entre outros). Enfatizando-se, aqui, seguramente, o problema mais grave: a contratação de defensores públicos em número ao menos razoável, para dar conta do crescente volume de demandas não somente na capital do Estado (como historicamente tem acontecido), mas também nas cidades do interior.

Além disso, precisa a Defensoria Pública fazer-se presente na realidade da população destinatária de seus serviços. Com efeito, transpareceu de forma clara, da fala dos defensores entrevistados, a baixa penetração social da Defensoria,

não existindo programas estatais de divulgação e conscientização da população de que tem à disposição, ainda que com as graves limitações existentes, um órgão encarregado de defender seus direitos mais elementares.

Sem uma Defensoria Pública humana e materialmente aparelhada, a grande maioria da população piauiense continuará sendo tratada como cidadã de “segunda classe”, impossibilitada de provocar a atuação do Poder Judiciário para reclamar seus direitos, sejam aqueles de caráter individual ou patrimonial – defender-se contra um credor que lhe cobra uma dívida indevida; contra seu locador que quer despejá-lo injustamente; contra o ex-marido que não paga a pensão alimentícia; regularizar a situação do imóvel obtido em ocupação; obter a liberdade física injustamente cerceada por autoridade policial – ou até mesmo os direitos sociais mais abstratos, tais como saúde, educação, transportes. Fato que ocorrerá, por exemplo, exigindo-se do Sistema Único de Saúde o fornecimento de medicamentos necessários para sua sobrevivência, garantindo judicialmente a oferta de vagas na escola pública para seus filhos; perseguindo – se idoso – a efetivação da gratuidade nos transportes públicos, entre inúmeras outras medidas que somente poderão ser concretamente alcançadas através do defensor público.

Diante de todo o exposto é possível asseverar que à Defensoria Pública do Estado do Piauí, órgão que representa instância fundamental para a concretização dos direitos humanos, não tem sido garantidas pelo Poder Executivo condições razoáveis de efetivação de sua atividade. A Defensoria Pública é, potencialmente, – e apenas potencialmente, posto que desprovida de adequadas condições para o desenvolvimento de seu trabalho – a principal via de acesso dos hipossuficientes piauienses à democratização do acesso à prestação jurisdicional. Noutro quadrante, revela-se alentadora a dedicação e o profissionalismo

demonstrados pelos Defensores Públicos, refletindo nas suas atuações a real preocupação com o destinatário do serviço prestado e a consciência da significativa projeção social e emancipadora da Defensoria Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATAVILA, Jayme de. **Origem dos direitos dos povos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Melhoramentos, 1998.

ARROYO, Miguel G., BUFFA Ester, NOSELLA Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOGUS, Lúcia. **Desigualdades e questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional**. Vol. 2. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CASTRO, Maria Helena Guimarães ; RARIA, Vilmar E. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, 1989.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil**: crítica do discurso político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini e DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público**: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 1983.

FILOMENO, José Geraldo de Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 4. ed. Atlas: São Paulo, 2000.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

LEAL, Rogério Gesta; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. (Tomo 02).

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez, CASTRO, J. L. Cascajo, CID, B. Castro, TORRES, C. Gómes. **Los derechos humanos: significación, estatuto jurídico y sistema**. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1979.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5. ed. São Paulo: RT, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. Malheiros: São Paulo, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direitos humanos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Guilherme Peña de. **Instituições da defensoria pública**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de direito administrativo**. São Paulo: Renovar, 2003.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **A jurisdição como elemento de inclusão social: revitalizando as regras do jogo democrático**. São Paulo: Manole, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. ; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**: participação e processo. São Paulo: RT, 1988.

Anexos

ANEXO A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Roteiro das entrevistas realizadas com defensores públicos

1 Como os destinatários do serviço público prestado pela Defensoria tomam ciência da existência do órgão e de como acessá-lo?

2 Há alguma relação entre a atividade da Defensoria e a criação de consciência cidadã?

3 Tem a Defensoria cumprido a contento sua missão constitucional de servir como veículo de assistência jurídica?

4 A atuação da Defensoria Pública pode ser considerada como elemento gerador de democracia?

5 A Defensoria pode ser entendida como mecanismo emancipador?

6 Tem a Defensoria sido contemplada com políticas públicas para poder desenvolver suas atribuições?

7 Qual a importância da prestação de assistência jurídica para os chamados direitos humanos fundamentais?

8 Tem a Defensoria atuado em questões que envolvam interesses difusos? E contra o Estado, existem demandas patrocinadas pela Defensoria?

9 Como se deu a evolução histórica da assistência jurídica no Piauí?

10 A Defensoria Pública, durante o processo de feitura da Constituição Federal de 1988, foi objeto de que tipo de discussões na Assembléia Nacional Constituinte?

11 Qual a razão de ser e importância do sistema de defensores estipendiados pelo poder público?

ANEXO B – LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ SOBRE A DEFENSORIA PÚBLICA