



UFRJ

CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA – A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO

Nilson R. Soares Jr.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Charles Pessanha

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2005

CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA – A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO  
DE JANEIRO

Nilson R. Soares Jr.

Orientador: Charles Pessanha

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em  
Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do  
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof. Charles Pessanha

---

Prof. Antonio Celso

---

Prof. José Ribas Vieira

---

Prof. Marcelo Burgos

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2005

Soares Jr., Nilson Rodrigues.

Cidadania e Acesso à Justiça - A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro/ Nilson Soares. Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2005.

x, 118f.: 30 cm.

Orientador: Charles Pessanha

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2005.

Referências Bibliográficas: f. 105-108.

1. Defensoria pública. 2. Cidadania. 3. Modernização conservadora. 4. Reflexão política. 5. Acesso à Justiça. I. Pessanha, Charles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/ Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Cidadania e Acesso à Justiça - A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

**RESUMO****CIDADANIA E ACESSO À JUSTIÇA – A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO**

Nilson R. Soares Jr.

Orientador: Charles Pessanha

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Este trabalho dedica-se à reflexão sobre o modelo institucional de Defensoria Pública que foi implementado no Estado do Rio de Janeiro para efetivar uma dimensão social da cidadania, o acesso à justiça.

**Palavras-chave:** defensoria pública, cidadania, modernização conservadora.

Rio de Janeiro

Dezembro de 2005

**ABSTRACT**DEFENDER'S OFFICE STATE RIO DE JANEIRO – BUILDING SOCIAL  
CITIZENSHIP

Nilson R. Soares Jr.

Orientador: Charles Pessanha

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*The present work intends to promote understanding of the public defender's office, which has been striving for the last few decades to help bestow citizenship on social groups who in the State of Rio de Janeiro find no way of effectively exerting theirs, other than through Public Justice.*

**Key words:** *citizenship, social politics, social rights, democracy, public Justice, constitutionalism.*

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2005

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, meus cumprimentos enternecidos a todos do Corpo Docente do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS/UFRJ, não só do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, como da graduação em Ciências Sociais. Deram-me o enorme encargo e oportunidade de fazer escolhas intelectuais que jamais pude imaginar ser capaz de fazê-las ou sequer que existiam, sobretudo, ao prof. Dr. Alúzio Alves Filho, meu anfitrião nas Ciências Sociais, e à profa. Isabel de Assis Ribeiro.

Agradeço aos defensores públicos do Estado do Rio de Janeiro: Carlos de Alcântara Amorim, Claudia Nogueira, Eduardo Moraes, Pedro Carriello, Renata Amorim, ao magistrado Breno Mascarenhas Filho, que desde o início se interessaram em auxiliar o autor desta dissertação, mesmo quando ele sequer sabia o que fazer com o material de campo. Um registro especial, nesse mesmo sentido, devoto aos defensores públicos Cinthia Menescal Palhares e José Augusto Garcia, cujos depoimentos foram decisivos para minhas reflexões.

Agradeço aos meus amigos da pós-graduação e também da graduação em Ciências Sociais, especialmente Felipe Gelli, Eduardo Bello, Flávio Silveira, José Ribamar Pereira, Mauro Lino, diferentes traduções daquilo que já houve de melhor em meu convívio, enquanto estudante.

Minhas homenagens aos prof. Carlos Dörner, Prof. Marcelo Raposo e Prof. Zimmermann, os patronos de minha carreira docente e ao jurista Flávio Lourenço de Almeida, amigo inseparável desde os tempos das aulas da profa. Carmencita...

Agradeço à Associação dos Antigos Alunos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ, a sua iniciativa, permitindo que ex-alunos possam consultar o acervo da biblioteca central da PUC/RJ cujos funcionários, sempre gentis e desprendidos, merecem também minhas reverências.

Por derradeiro, e não menos especial, aos meus Orientadores, que franciscamente puderam tolerar meus erros, principalmente minha danosa ansiedade, e por serem responsáveis pelo que se aproveita nesse trabalho.

Ao que me resta de canto e perdão,  
Vera, Moema e Amanda Soares.



*Que venha pobre como as aves imigrantes /  
sem pousada / franco e contente /  
mais cheio de futuro que presente  
(Walter Mariani)*

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Defensoria pública e cidadania</b>	<b>5</b>
A transformação do papel do Estado nos Serviços de Justiça	
Os obstáculos	
As soluções ao acesso à justiça	
A titularidade dos direitos sociais e política social	
Os tipos de percurso da cidadania	
Revolução Passiva	
O percurso da cidadania no Brasil	
<b>Capítulo 2. Acesso à Justiça no Direito brasileiro</b>	<b>49</b>
Constitucionalismo social	
O papel passivo do Estado Brasileiro	
As primeiras intervenções do Estado	
<b>Capítulo 3. Construção da Defensoria no Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>68</b>
Os indícios da modernização conservadora	
Os modelos de Defensoria Pública no Rio de Janeiro	
As escolhas em torno da autonomia funcional	
A autonomia administrativa	
Autonomia orçamentária	
Vencimentos dos defensores	
Plano de carreira	
<b>Conclusão</b>	<b>103</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>105</b>

## Introdução

Nesta dissertação examino o modelo de Defensoria Pública edificado no Rio de Janeiro. Minha atenção se deteve sobre alguns de seus traços institucionais, porque acredito que eles são significativos para a compreensão da Defensoria enquanto política social, de modo que, mesmo ciente da importância, não me debrucei sobre a composição e atividades de seus núcleos, não examinei dados quantitativos correspondentes ao número de atendimentos ou qual segmento da população alvo mais usufrui dos seus serviços.

A importância da investigação da Defensoria Pública acredito estar em contribuir para formação de um senso crítico mais objetivo sobre as políticas voltadas para democratizar a fruição dos Serviços de Justiça, do acesso à justiça, como meio de desnaturalizar as situações em que uns cidadãos se tornam inferiores a outros naqueles serviços. Esta dissertação também tenta consolidar a idéia de ser o acesso à justiça política de Estado, e não de governo, portanto, diz respeito a própria legitimidade, e não ao plano discricionário das elites dirigentes.

Meu primeiro grande obstáculo na dissertação foi a temática acesso à justiça; encontrei-me numa situação semelhante aquela confessada por Velho em seu clássico estudo sobre comunidade urbana.<sup>1</sup> Estive habituado a ler artigos e livros que abordam o tema dos instrumentos de acesso à justiça estritamente sob a perspectiva formalista do direito, por isso, levei um certo tempo para desenvolver uma técnica de distanciamento, um processo permanente de *autodimensionamento paralelo e complementar ao trabalho como o objeto de pesquisa de que, afinal, ele faz parte*,<sup>2</sup> para poder entender, em termos políticos, o acesso à justiça, ou seja, sua relação com o poder e a dominação.

Esse distanciamento me permitiu alcançar, em certa medida, o teor das

---

<sup>1</sup> VELHO, G. *A utopia urbana*.

<sup>2</sup> Idem: 13.

palavras de Vianna e Santos,<sup>3</sup> responsáveis por atribuir uma extensão bastante ampla ao acesso à justiça e correspondê-lo como uma dimensão social da cidadania, exigindo intervenções do Estado nos padrões que estruturam os Serviços de Justiça. Daí passei a preparar as formulações seguintes do trabalho, explicando como foi o processo de formação dos direitos sociais no Brasil.

Notei que os autores por mim escolhidos insistiam que a construção dos direitos da cidadania no Brasil foi feita *pelo-alto*, quer dizer, não resultou da contrapartida de direitos políticos. Recorri aos primeiros expoentes do pensamento social brasileiro para encontrar pistas a respeito, muitos deles justificavam esse percurso de construção da cidadania por acreditarem não haver sociedade civil organizada no Brasil. Tentando encontrar uma fundamentação teórica para as afirmações citadas nessa dissertação de *construção pelo alto*, direitos precedendo a contestação pública, ou de suposta incapacidade da sociedade brasileira, especialmente os segmentos marginalizados, de se organizarem em torno de suas demandas, cheguei a categoria gramsciana Revolução Passiva, fundamental em meu argumento sobre o modelo de Defensoria Pública montada no Rio de Janeiro.

Gramsci me permitiu entender porque a Defensoria Pública não se desenvolveu à altura das promessas compreendidas no direito social do acesso à justiça, compreender a distância entre as promessas da própria Constituição de 1988 e as políticas sociais para o acesso à justiça que dela decorreram, como, por exemplo, a incorporação do modelo carioca de defensoria. A ferramenta teórica gramsciana segue pela dissertação relacionando os acontecimentos onde os direitos sociais no Brasil precedem a contestação pública, explicando as relações de força encobertas pela afirmação de que o Brasil não seguiu a rota clássica da construção da cidadania, iniciando pelos civis, políticos e terminando nos sociais.

Tomo como fontes, além de depoimentos dos próprios defensores públicos

---

<sup>3</sup> VIANNA, L. W. *Seminários Friedrich Naumann - n 5* e SANTOS, B. de S. *Introdução à sociologia da administração da justiça*.

em um roteiro básico semi-estruturado, documentos normativos estaduais e federais, como, por exemplo, um levantamento da questão acesso à justiça e das defensorias nas constituições brasileiras. As discussões legislativas, pareceres, que antecederam a sua criação, transformações, ou até mesmo depoimentos das elites políticas da época, infelizmente, estiveram bem longe de meu alcance, ainda que eu tenha peregrinado pela Assembléia Legislativa Estadual e por outros arquivos existentes na Cidade do Rio de Janeiro. Hoje noto que talvez eu tenha tido êxito em transformar essa dificuldade no que se refere às fontes em uma oportunidade, porque exigiu de mim dar maior atenção ao material disponível.

Faço a construção do argumento em três capítulos. No primeiro, introduzo a questão do acesso à justiça, para compreender as soluções práticas de sua implementação, das quais as defensorias são apenas uma das soluções, que envolvem políticas regulatórias, como isenções de custas, reforma do direito processual e outras. Neste mesmo capítulo, discuto a especificidade dos direitos sociais basicamente a partir das reflexões de Oliveira;<sup>4</sup> ajustando o modelo de Marshall<sup>5</sup> que compreende a cidadania enquanto direitos correspondentes a formas de participação social; explico o conceito de Revolução Passiva a partir de dois comentadores,<sup>6</sup> e, no final do capítulo, aponto o quê no âmago do pensamento social brasileiro<sup>7</sup> influenciou o percurso da cidadania segundo autores citados.<sup>8</sup> No segundo capítulo, comento as transformações dos direitos sociais no constitucionalismo contemporâneo,<sup>9</sup> e, em seguida discorro como no Brasil o

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, I. R. *Discussão de Justiça Social em Contraposição à Concepção de Justiça no Liberalismo: a problemática do direito natural moderno.*

<sup>5</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status.*

<sup>6</sup> COUTINHO, C. N. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político* e VIANNA, L. W. *A Revolução Passiva – Iberismo e Americanismo no Brasil.*

<sup>7</sup> BARRETO, T. *Um discurso em mangas de camisa*; VIANNA, O. *Instituições Políticas Brasileiras* e VIANNA, O. *Problemas de Política Objetiva.*

<sup>8</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*; SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça*; SANTOS, W. G. dos. *Razões da Desordem*; SANTOS, W. G. dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática* e VIANNA, L. W. *A Revolução Passiva – Iberismo e Americanismo no Brasil.*

<sup>9</sup> COMANDUCCI, P. *Formas de (Neo)Constitucionalismo: Un Análisis Metateórico*;

acesso à justiça representou uma alteração do papel do Estado nos recursos de que dispõem os cidadãos para usar os Serviços de Justiça. Finalizando o terceiro capítulo, identifique e analise cada um dos obstáculos existentes e criados na defensoria pública que, para mim, são evidências de minha hipótese de que ela representa um projeto de modernização conservadora no âmbito dos direitos sociais, mais especificamente do acesso à justiça.

## Capítulo 1

### Defensoria Pública e Cidadania

Neste tópico irei esclarecer como a possibilidade de utilizar os Serviços de Justiça está sujeita a dois tipos básicos de diagnóstico, um que considera a perspectiva da responsabilidade individual no arranjo dos meios de usufruir daqueles serviços; e outra, a coletiva, que considera não a responsabilidade individual, mas, sobretudo, a social no arranjo daqueles meios exigindo uma intervenção do Estado, através de políticas auxiliando o encaminhamento processual de direitos da cidadania.

Como apontarei, as defensorias são resultado da incorporação do segundo diagnóstico sobre as condições de que os cidadãos dispõem para usufruir dos Serviços de Justiça. Mas elas também decorrem, ou estão estreitamente justificadas por uma importante premissa acerca do papel dos Serviços de Justiça na sociedade.

#### **A transformação do papel do Estado nos Serviços de Justiça**

Os Serviços de Justiça, ou tribunais, são importantes mecanismos institucionais de efetivação de determinados consensos políticos sobre a questão de quem e como se pertence a sociedade política. Esses consensos estão expressos em direitos, muitas vezes, só formalmente reconhecidos e necessitam, para sua implementação, que sejam encaminhados processualmente nos Serviços de Justiça, de modo que os tribunais vão direta ou indiretamente, ao implementar esses direitos, administrar parte do conflito social e reconhecer a cidadania daqueles que se viram impedidos de exercê-la.

Como se vê, a importância da efetiva possibilidade do cidadão encaminhar seus interesses via Serviços de Justiça, parte da premissa que esses serviços são decisivos para se verificar a vigência dos direitos que asseguram as diferentes dimensões da cidadania. Negar às pessoas meios de evitar as situações que as inferiorizam naqueles serviços produz uma sensação de desamparo, que evolui para

ressentimento, porque os direitos que eles buscam aplicar às situações concretas que lhe são encaminhadas encarnam em si a crença de serem consensos válidos e meios de assegurar a existência social desejável, meios legítimos de relacionamento social. Assim negar a possibilidade de efetivá-los, comprometeria

a garantia do exercício dos direitos fundamentais à existência humana, na medida em que essa hipótese poria em risco a própria possibilidade de os cidadãos fazerem escolhas racionais fundadas na autonomia e na liberdade de ação.<sup>10</sup>

Como pretendo esclarecer essa possibilidade, ou esse direito, na medida que todos os demais dependem dele, não se configura como um mero acesso aos Serviços de Justiça,

não se trata de um direito de petição, de reclamação, mas sim, de um direito de justiça, direito de ser ouvido e ter atendido, prontamente, seu pedido pela reparação do direito violado, ou por uma indenização, no caso de não se poder restabelecer a situação anterior.<sup>11</sup>

Entretanto, a imprescindibilidade dos Serviços de Justiça para a afirmação da cidadania é uma construção moderna, no período feudal, além de haver estamentos, e não direitos, os riscos de um sistema judicial inacessível não comprometia as bases de obediência da sociedade política como no Estado Moderno. Naquele caso, havia um sistema baseado em determinadas formas de participação social que não eram direitos, na verdade, eram privilégios, desfrutados somente pelos grandes homens do reino.<sup>12</sup> As formas de interação decorriam essencialmente de uma rede de laços pessoais de camponeses a defensores ou conquistadores,

servidão que resulta da convergência espontânea, sobre a pressão conjugada dos fatos e da ação – paciente ou violenta – das classes dominantes.<sup>13</sup>

A gravidade de um sistema judicial excludente no Estado Moderno está em

---

<sup>10</sup> SANTOS JR., O. A dos. Democracia e governança local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil: 3.

<sup>11</sup> ANNONI, D. *Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional*: 118.

<sup>12</sup> BENDIX, R. A ampliação da cidadania: 389.

<sup>13</sup> PARAIN, C. Evolução do Sistema Feudal Europeu: 25.



que o sistema feudal foi justamente prescindido por aquele, quer dizer, uma de suas promessas, segundo a retórica progressista das Revoluções de 1776 e 1789, seria converter um sistema de participação social seletivo, baseado em privilégios entre os súditos, em uma nova condição onde é assegurada (...) *uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade (...)*,<sup>14</sup> convertendo os súditos em cidadãos.

Mesmo no Estado Moderno, durante muito tempo, essa promessa foi irrealizável e, até hoje, é difícil de se cumprir. A *pobreza em sentido legal*, que será melhor esclarecida adiante, não era preocupação do Estado, que permanecia passivo ante a impossibilidade de muitos de encaminhar seus direitos nos Serviços de Justiça. Até o século XX, o modo de encaminhamento judicial dos interesses, quer dizer, os procedimentos judiciais, e as próprias atividades dos Serviços de Justiça refletiam a visão individualista das relações sociais, como observam Cappelletti e Garth:

(...) Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um "direito natural", os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. (...) sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como a aptidão de um pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática.<sup>15</sup>

Esse modo de considerar o acesso à justiça, baseado na idéia da responsabilidade individual, onde cabe a cada um contar com a própria sorte ao utilizar os Serviços de Justiça, terminava por naturalizar as diferenças sociais na justiça, mesmo que, de um modo geral, as leis não criassem obstáculos formais à utilização de seus serviços.

O diagnóstico de que todos os cidadãos teriam as mesmas condições de exercer direitos, e, no que nos interessa, de utilizar os Serviços de Justiça, vai ser

---

<sup>14</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*: 62.

<sup>15</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*: 9.

comprometido pelo avanço de estudos no âmbito das ciências sociais que, mirados na experiência concreta da realidade social do século XIX, vão construir teses evidenciando que o indivíduo recebe sua posição da sociedade, e, por conseqüência, os meios de integrar o indivíduo (cidadãos) à sociedade devem levar em conta a responsabilidade da sociedade sobre determinados males.

Se os cidadãos são sobretudo pessoas concretas e não formais, o direito deles encaminharem seus interesses aos tribunais por si mesmos, ou dito de outra forma, a tese de que a igualdade formal ante a lei não mais é suficiente para sustentar o princípio de que cada um é responsável por encaminhar seus interesses nos Serviços de Justiça, porque, ainda que do ponto de vista formal, as suas portas estejam irrestritamente abertas a todos, sem discriminação de status social, cor, gênero, idade e outros, certas questões socialmente produzidas, como a pobreza, a concentração de renda, questões culturais, prejudicam a sua utilização. Quer dizer, causas sociais, que não dizem respeito a análise de mérito do direito substantivo, cujo reconhecimento se pleiteia, podem afetar o resultado ou até a possibilidade de se socorrer dos Serviços de Justiça.

As diferenças entre aqueles que buscam a Justiça não seriam problemáticas, se fossem apenas isso, diferenças e nada mais. Entretanto, essas diferenças se transformam em hierarquias, isto é, um conjunto de pessoas se tornam superiores a outras nos próprios Serviços de Justiça, por uma série de questões que apontarei adiante como obstáculos ou externalidades ao acesso à justiça.

Por essas razões, um novo diagnóstico se formula quanto às condições que os cidadãos dispõem para fruir dos Serviços de Justiça, ou simplesmente, novo diagnóstico para o acesso à justiça mais, ou sobretudo, associado à consideração dos padrões que estrutura a vida social, justificando a intervenção estatal em muitas das relações que não estavam sujeitas a sua gerência, superando perspectiva privatística do direito, onde prevalece a responsabilidade individual.

As atividades das defensorias, permitindo, em primeiro lugar, a fruição, a

utilização dos serviços, e, em um segundo momento, um encaminhamento eficaz dos direitos da cidadania do cidadão, vão expressar a intervenção do Estado sob esse diagnóstico comunitarista do acesso à justiça, reconhecendo que as barreiras ou diferenças que dificultam o encaminhamento de direitos da cidadania nos Serviços de Justiça não sejam consideradas como um ônus próprio daqueles que vão em seu socorro, porque a sociedade como um todo, tem responsabilidade sob a produção desses obstáculos ou diferenças e cabe a ela repará-los.

De maneira que ao mesmo tempo igualmente acessíveis os Serviços de Justiça não devem ter seus resultados comprometidos por externalidades sociais. Aspectos para Cappelletti e Garth a explicar dois sentidos básicos para a expressão acesso à justiça:<sup>16</sup>

A expressão *acesso à justiça* reconhecidamente de difícil definição, mas serve 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 individualmente e socialmente justos.<sup>17</sup>

Santos<sup>18</sup> e Cappelletti & Garth<sup>19</sup> argumentam que, graças a criação de novos direitos sociais, como o trabalho, à saúde, à segurança material e à educação, houve uma maior exigência para a viabilidade do acesso à justiça, pois a eficácia desses direitos depende, em boa medida, da possibilidade dos mesmos serem eficientemente encaminhados judicialmente pelos seus titulares, como um importante mecanismo institucional de reivindicação de direitos. Esses direitos trouxeram uma nova e enorme clientela para os Serviços de Justiça, quando ficou evidente que os problemas do acesso à justiça envolviam inúmeras questões como a sua própria organização institucional.

A exigência da efetivação dos novos direitos condicionou a intervenção do

---

<sup>16</sup> Idem: 12-13.

<sup>17</sup> Idem: 8.

<sup>18</sup> SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*.

<sup>19</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*.

Estado nos padrões que estruturam os Serviços de Justiça, pois seria destituído de sentido a ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. A esse respeito Cappelletti e Garth concluírem que

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitários que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.<sup>20</sup>

Não será à toa que Santos afirmará ser o Acesso à Justiça

um direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais.<sup>21</sup>

A efetivação de importantes formas de participação social dependem não só de sua incorporação à linguagem dos direitos, como de meios de encaminhá-los processualmente.

A importância do Acesso à Justiça não passou despercebida nem mesmo no processo inicial de montagem do sistema normativa internacional de proteção aos Direitos Humanos. A Assembléia Geral das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, que aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, considerou em um de seus dispositivos

Art. 8º. Toda pessoa tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhes sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Há de se admitir que esse dispositivo da declaração não exprime apenas o direito de petição aos órgãos judiciais, mas também e, principalmente, ao encaminhamento efetivo, adequado e tempestivo. Interpretação essa que se confirma, por exemplo, no sério precedente, citado Annoni, na Corte Européia dos Direitos do Homem, julgamento ocorrido em 1999, em que o Estado italiano foi condenado a indenizar um litigante nos tribunais daquele país pelo

dano moral decorrente do estado de prolongada ansiedade pelo

---

<sup>20</sup> Idem: 12.

<sup>21</sup> SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*: 167.

êxito da demanda.<sup>22</sup>

Quer dizer, o reconhecimento da demora da prestação dos Serviços de Justiça como um grave obstáculo ao acesso à justiça, ensejando inclusive a responsabilidade do Estado.

Assim, o direito ao Acesso à Justiça decorre e se justifica pela responsabilidade da sociedade sobre a produção das diferenças e da idéia de que todos os outros direitos do cidadão ficam comprometidos se ele não for assegurado, até mesmo a sua condição humana, o que legitima a exigência dos Estados, oferecerem condições de acesso aos tribunais, inclusive aos cidadãos estrangeiros.

Enfim, quero sublinhar, preliminarmente, para justificar a importância, ou a imprescindibilidade das políticas do acesso à justiça, que, se os Serviços de Justiça são fundamentais para efetivar a cidadania, do mesmo modo a criação de facilidades ou estímulos para que esses serviços sejam usados com custos mínimos, diz respeito, inquestionavelmente, à atribuição daquele status, àquelas pessoas que são inferiorizadas nos tribunais por causas de natureza social, nos termos de Marioni:

O acesso à ordem jurídica justa é, antes de tudo, uma questão de cidadania. A participação na gestão do bem comum através do processo cria o paradigma da cidadania responsável; responsável pela 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.<sup>23</sup>

### **Obstáculos**

Destaco, neste tópico, o que a literatura aponta como obstáculo ao acesso à justiça, quer dizer aquela situação, a que me referi apenas de modo geral, capaz de ser responsável por naturalizar hierarquias sociais nos próprios Serviços de Justiça.

Os obstáculos aos Serviços de Justiça tornam, no momento do

---

<sup>22</sup> ANNONI, D. *Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional*: 121.

<sup>23</sup> MARIONI, L. G. Tutela cautelar e tutela antecipatória: 24.

encaminhamento dos direitos da cidadania nos Serviços de Justiça, alguns cidadãos superiores aos outros, não pelo conteúdo propriamente do direito que se busca implementação, mas sim porque uns estão sujeitos mais que outros a males sociais, que não podem ser suportados somente a partir da lógica da responsabilidade individual. Males sociais que se externalizam, por exemplo, na instrução insuficiente do cidadão para compreender o conteúdo de direitos úteis para justificar e exigir determinadas formas de participação social, ou até, ainda, que os compreenda, por outro lado, não haver um ambiente seguro à sua vida para buscar os Serviços de Justiça, impossibilidade de suportar os custos financeiros, enfim, males sociais de caráter econômico, social e cultural.

Os exemplos concretos mais comumente apontados por Cappelletti e Garth como obstáculos à justiça são: o preço dos serviços judiciais cobrados pelo Estado, quer dizer, as custas; as possibilidades das partes; e as questões dos direitos chamados *difusos* – aqueles cujos titulares são indetermináveis, como por exemplo, o direito à proteção do meio ambiente.<sup>24</sup>

As custas judiciais são devidas nos Serviços de Justiça como forma de se compensar os recursos dispendidos na sua organização. O objetivo das custas é pagar os salários dos juízes, de seus auxiliares, custear os prédios onde estão instalados e todos os recursos necessários às suas atividades.

Os cidadãos que vão ao socorro dos Serviços de Justiça têm que arcar com o rateio das custas e outros gastos que tornam essa busca extremamente onerosa. Adicionalmente, o cidadão deve ainda pagar os honorários do seu advogado, que, em geral são altos, e estar preparado, no caso de perder a ação, para pagar todas as custas da outra parte e dos honorários da mesma. É o chamado ônus da sucumbência, pelo qual recai sobre o perdedor da causa todos os custos da ação; em outros sistemas jurídicos, quer dizer, onde não há o ônus da sucumbência, o cidadão perdedor da ação paga apenas as custas e honorários advocatícios que ele

---

<sup>24</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*.

dispendeu para encaminhar seus interesses processualmente.

Natural que as custas contribuem para inibir não só a população carente, mas outros segmentos sociais, pois além do risco imediato, as despesas podem aumentar ao final do processo, caso lhes sejam desfavoráveis. O que entra também na problemática das custas são as pequenas causas, quando os gastos com o processo podem exceder o montante da controvérsia judicialmente discutida. A demora pela espera de uma solução para o litígio pode ser tão penosa para o cidadão que o obrigue a abandonar seus interesses ou aceitar acordos desvantajosos.

As possibilidades das partes, seguindo ainda as conclusões do estudo de Cappelletti e Garth, revelam que alguns cidadãos ou organizações em detrimento de outros possuem vantagens significativas ao encaminharem seus interesses nos Serviços de Justiça, ou nos termos que adoto, se tornam superiores hierarquizando os beneficiários daqueles serviços. Alguns podem pagar para litigar e contar com advogados especialistas e apresentar seus argumentos de forma mais eficiente, ao passo que outros não.

Um julgamento demorado, por exemplo, perde progressivamente seu objetivo de afirmação da cidadania, na medida em que se postergue o momento do reconhecimento judicial dos direitos. Transcorrido o tempo razoável para resolver a causa, qualquer solução será injusta, por maior que seja o mérito técnico da decisão. Refletindo a respeito deste ponto Annoni faz uma contundente constatação:

Se a Administração da Justiça não está preparada para exercer a função de garantia dos direitos humanos de toda pessoa e assume, pelo contrário, uma atitude de cumplicidade com o poder, obter-se-á como único resultado possível a respectiva legislação promulgada, e os esforços desempenhados pela sociedade para sua efetiva aplicação estão condenados ao fracasso.<sup>25</sup>

A demora dos Serviços de Justiça não pode ser vista apenas como um

---

<sup>25</sup> ANNONI, D. *Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional*: 116.

problema daqueles que não têm condições de aguardar um julgamento demorado, como se o encargo fosse da pessoa em si que não pode aguardar, mas como uma enorme dificuldade do Estado em organizar os Serviços de Justiça de forma eficiente e, especialmente, de construir um direito processual que de forma criativa associe a ampla defesa dos direitos e celeridade, porque a demora em si e a burocracia dos procedimentos, encarece os honorários advocatícios, exige pagamento de despesas com recursos, cálculos de atualização, e outros. Além de não poderem contar com as vantagens que outros litigantes habituais têm em seu favor, e suportar a demora da prestação dos Serviços Judiciais, sequer estão suficientemente informados sobre os direitos que possuem e, por não serem litigantes habituais, não contam ainda com as vantagens que têm alguns cidadãos ou organizações, que com freqüência utilizam os Serviços de Justiça, podem ter.

Cappelletti e Garth fazem um sumário das enormes vantagens a favor dos litigantes habituais:

1) maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia em escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidade de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.<sup>26</sup>

A última questão colocada pelos autores diz respeito ao encaminhamento dos direitos difusos e coletivos.<sup>27</sup> Quando muitas pessoas se encontram numa situação de serem titulares de direitos ameaçados ou negados, mas por não poderem contar com meios de organização desses interesses, os benefícios individuais de uma demanda judicialmente complicada são geralmente muito

---

<sup>26</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*: 26.

<sup>27</sup> De modo grosseiro, a diferença entre esses direitos é que enquanto os coletivos ligam as pessoas diretamente através de uma relação de base, onde é possível determinar esses titulares do direito, como, por exemplo, numa ação contra um plano de saúde que reajusta indevidamente os preços dos serviços de saúde; os difusos têm como titulares pessoas que também estão ligadas por uma situação de fato, mas são indeterminadas porque não é possível determinar todas as pessoas que estão na mesma situação, de modo que há presunção que todos podem ser potencialmente titulares desses direitos, no exemplo, de uma propaganda enganosa, poluição ao meio ambiente e outros.



pequenos ante ao resultado individualmente considerado, fatores que contribuem para a desistência de usufruí-los.

Os problemas identificados por Cappelletti e Garth ao acesso à justiça ganham uma conotação mais qualitativa, além da questão do valor das custas, a complexidade dos procedimentos processuais e encargo relacionado ao valor dos honorários advocatícios, em outras vozes.

Viana observa que o acesso à justiça não pode se restringir a aspectos quantitativos, o que facilmente, num primeiro momento, pode parecer a expressão recorrente ao tema de reduzir os obstáculos que se atravessam entre o cidadão e a administração da justiça. Ele põe a questão em seu eixo ao mencionar um segundo aspecto do acesso à justiça, o qualitativo como revela:

Por acesso, então, entendo um processo e não uma estatística, que pode ser enganosa, na medida em que o atendimento a um maior número não necessariamente significa melhor distribuição de justiça, processo esse referido à capacidade do Judiciário para dar efetividade a direitos já consagrados, mas ainda não regulamentados, e para criar uma jurisprudência que se empenhe em uma ampliação crescente do consenso social.<sup>28</sup>

O diagnóstico qualitativo do acesso à justiça implica identificar outras externalidades como, por exemplo, i) as influências de classe social sobre as decisões produzidas nos Serviços de Justiça e a ii) as naturalizações de diferenças existentes no próprio direito substantivo, por exemplo.

A influência das preferências de classe social sobre a atividade dos agentes dos Serviços de Justiça é uma questão que está a depender da efetiva possibilidade de haver liberdades civis, como a de expressão, para o diagnóstico sobre o que venha a se identificar como *influências de classe social* decorra do debate formulado em um espaço público, e não numa discussão privatizada, onde se estabeleça antecipadamente o caminho do debate que leve a um diagnóstico cujo alcance já havia sido delineado.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> VIANNA, L. W. *Seminários Friedrich Naumann - n 5*: 19

<sup>29</sup> Um exemplo grave dessa questão qualitativa se vê na análise de Maccalóz

Já o segundo aspecto, apesar de padecer menos das influências do que afirmei no parágrafo precedente, também no Brasil sofre pela interpretação social que confunde o ideal da justiça com as leis, ou noutras palavras, no lugar de considerar a lei como resultado também de uma produção social das diferenças, reputa-a como produto de consensos socialmente neutros.<sup>30</sup>

Santos atribui uma dimensão política mais visível ao Acesso à Justiça quanto ao seu aspecto qualitativo.<sup>31</sup> Para ele, a expressão Acesso à Justiça se constitui uma reação, constatando que a organização dos Serviços Judiciais não podem ser reduzidos à sua dimensão técnica, pretendida como neutra, devendo levar-se em conta as funções sociais por eles desempenhados e, em particular, o modo como as opções técnicas no seu seio veiculam opções a favor ou contra interesses sociais divergentes ou mesmo antagônicos.<sup>32</sup>

Annoni, reconhecendo o aspecto qualitativo do acesso à justiça, também conclui que os obstáculos à possibilidade de encaminhar eficazmente os direitos da cidadania aos tribunais não estão adstritos à dimensão econômica, envolvem ainda questões como a marginalização e a dominação cultural de alguns grupos:

---

citando depoimento de Nelson Jobim, atual ministro do Supremo Tribunal Federal: *o produto da Constituição de 1988, gerido por mim, na época relator adjunto do processo constitucional, foi o resultado de um acordo entre atores do processo judicial. Houve um entendimento entre juízes, ou seja, Associação dos Magistrados Brasileiros e advogados, pela Ordem dos Advogados do Brasil (...). E o que eles produziram na verdade? Espaços corporativos de manutenção do mercado. Então deixem-me falar com clareza e transparência. Reformar o Poder Judiciário, pela experiência que vivi, é mexer em um brutal, dividido e sólido mercado de trabalho. (...) Pensem na seguinte afirmação: vamos racionalizar os recursos. Por que racionalizar recursos significa, pura e simplesmente, fazer com que a demanda produza um processo? A quem interessa? A mim não interessa, porque quantos mais recursos houver, eu, como advogado, ganho mais (...). Imaginemos se eu tivesse me afastado da atividade parlamentar, para retornar à advocacia, abrindo um escritório profissional em Brasília. Começar a falar em reduzir recursos seria reduzir os meus espaços de trabalho. (...) Porque temos de ter em vista, também, que o Poder Judiciário na sua lentidão é um negócio.* MACCALÓZ, S. M. P. O Poder Judiciário, os Meios de Comunicação e a Opinião Pública: 24.

<sup>30</sup> O atual referendo do desarmamento foi muito positivo nesse aspecto, evidenciando para os cidadãos as disputas sociais que as leis buscam sintetizar, como revelaram as respectivas campanhas.

<sup>31</sup> SANTOS, B. de S. Introdução à sociologia da administração da justiça.

<sup>32</sup> SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*: 167-168.

É bem verdade que os muitos aspectos de inacessibilidade da justiça originam-se, como todos os problemas sociais, na ausência total de uma educação para a cidadania. O não reconhecimento de seus direitos é uma das causas da inacessibilidade social, juntamente com falta de informação sobre a efetivação primeira desse direito de petição, que passa pela assistência judiciária gratuita, constituição de advogado dativo, isenção de custas e despesas processuais outras, a exemplo do traslado das testemunhas, perícia, emissão de certidões, dentre outras.<sup>33</sup>

### **As soluções ao acesso à Justiça**

Neste tópico, apresento algumas das soluções práticas para implementação do direito ao acesso à justiça.

Como apontei, o direito ao acesso à justiça sofreu transformações quando o Estado, para tentar assegurá-lo, interfere nos padrões que estruturam os Serviços de Justiça, ou em síntese, quando o Estado cria condições para que ele deixe de ser simplesmente o direito de petição. Mas de que forma? Estou me referindo às soluções práticas implementadas pelo Estado para efetivar o acesso à justiça.

Cappelletti e Garth estudaram essas diferentes soluções para se efetivar o direito do acesso à justiça, elas podem exemplificar, em certo alcance, essa alteração nos padrões que estruturam os Serviços de Justiça. Para eles, teriam surgido mais ou menos de maneira cronológica a partir de 1965 no mundo norteamericano. Denominadas pelos autores como *ondas*, essas representariam diferentes formas de atuação do Estado nos padrões que estruturam os Serviços de Justiça. A primeira das *ondas*, conforme comentam os autores, foi a da assistência judiciária; a segunda diz respeito a reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos; e a terceira, inclui as soluções anteriores, mas se propõe

atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.<sup>34</sup>

A primeira *onda*, de assistência judiciária aos cidadãos necessitados, foi

---

<sup>33</sup> ANNONI, D. *Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional*: 119.

<sup>34</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*: 31.

identificada na disponibilização de comissões de agentes privados ou públicos para auxiliar os cidadãos no encaminhamento de seus direitos nos Serviços de Justiça, ou exercer atividades consultivas, como extra-processuais, de orientação e mediação de acordos. Observaram três tipos de assistência judiciária que denominaram os modelos o *Judicare*, o de Defesa Oficial e o Combinado. Em linhas gerais, esses modelos teriam algumas diferenças, apesar de todas, de um modo geral, prestarem as mesmas funções. O *Judicare* consistiria na faculdade que têm os cidadãos menos favorecidos economicamente de escolher um advogado particular de sua confiança, a remuneração deste advogado é assegurada por um fundo mantido pelo próprio Estado. A Defesa Oficial seria aquela em que haveria um quadro já designado de advogados especializados em atender consultiva ou processualmente os interesses dos cidadãos. Já o Modelo combinado ajustaria as duas opções à conveniência do cidadão.

A Defensoria Pública é uma política social que se encaixa no modelo oficial de Cappelletti e Garth, cuja vantagem seria a de realizar uma tarefa mais ambiciosa de um serviço social, já que os profissionais

adquirem experiência no trato dos problemas dos necessitados, enquanto profissionais encarregados de atender apenas interesses individuais geralmente não são capazes de assegurar estas vantagens.<sup>35</sup>

A Segunda onda, representação dos interesses difusos, forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas no *processo civil sobre o papel dos tribunais*,<sup>36</sup> pois a concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para proteção dos direitos difusos:

(...) o processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em

---

<sup>35</sup> Idem: 41.

<sup>36</sup> Idem: 49. Processo civil é aquele campo do direito que cria as condições metodológicas de como os interesses devem ser encaminhados nos Serviços de Justiça, fixando, entre diversas outras coisas, requisitos para ser parte num processo, como ele se inicia e se extingue, os recursos cabíveis por aqueles que não concordarem com as decisões judiciais e outros.

geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares (...).<sup>37</sup>

A terceira onda, dizem, parte da constatação que as duas medidas precedentes, apesar de ensejarem tornar *efetivos os direitos de indivíduos e grupos que, durante muito tempo, estiveram privados dos benefícios de uma justiça igualitárias*,<sup>38</sup> têm seus limites. Ela, como nova tentativa de enfrentar os problemas do acesso à justiça, encoraja uma série de alterações, no direito, na estruturação dos tribunais, criação de novos, utilização de pessoas legais nos Serviços de Justiça e de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios - algo que beira ao aspecto qualitativo do acesso à justiça exigido por Santos e Vianna.<sup>39</sup>

### **A titularidade dos direitos sociais e política social**

Neste tópico, esclareço porque o acesso à justiça é um direito social para, posteriormente, contextualizá-lo a experiência da edificação da política social no Brasil. Meu argumento em torno da Defensoria Pública está baseado na especificidade da construção desses direitos em nossa experiência política, onde integraram um projeto de modernização conservadora.

A origem desse modo de referir-se à cidadania enquanto diferentes formas de participação social advém do modelo de Marshall.<sup>40</sup> Adoto-o, não obstante com alguns reparos no que se refere aos direitos sociais, a importância da utilização da cidadania como instrumento de análise está em que ela

abre margem para enquadrar, por exemplo, a importância de atores políticos do nível dos movimentos sociais com o objetivo de operar as mudanças necessárias na estrutura da nossa sociedade.<sup>41</sup>

Quer dizer, é um instrumento analítico importante para se refletir sobre a

---

<sup>37</sup> Idem: 50.

<sup>38</sup> Idem: 68.

<sup>39</sup> SANTOS, B. de S. Introdução à sociologia da administração da justiça; VIANNA, L. W. *Seminários Friedrich Naumann - n 5*.

<sup>40</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*.

<sup>41</sup> VIEIRA, J. R. A Cidadania – sua complexidade teórica e o direito: 219.

organização e distribuição do poder nas sociedades. Mas essa forma de análise da cidadania é recente nas ciências sociais; essa abordagem de correspondê-la a idéia de participação dos atores políticos e ainda retirá-la da mera acepção de nacionalidade coube a Marshall contribuiu ao reconhecer a cidadania enquanto experiências públicas e não meramente um vínculo com o Estado, indicando a nacionalidade, ou ainda, uma referência aos direitos políticos. Desde então na literatura política, bem mais que indicar direitos políticos, como o de votar, ou separar as pessoas, em cidadãos do Brasil, da França e outros, a cidadania compreende uma variedade de papéis sociais.

Uma conotação ordinária é compreender cidadania enquanto direitos, assim, ser cidadão ou exercer esse status, corresponde a exigência de ter ou exigir direitos, o que a grosso modo, não deixa de ser correto, porém Marshall de forma menos vaga, vai afirmar serem os direitos uma decorrência de determinados papéis que, ao transcorrer da história moderna, vão ser considerados indispensáveis para administrar a complexidade da vida social.

O papel do direito então vai ser o de expressar o compromisso do Estado para garantir e proteger tais papéis sociais. Em sua obra *Cidadania, Classe Social e Status*, ainda que se referisse à experiência inglesa, ofereceu elementos analíticos para se tentar resolver o problema da identificação, em que momento se pertence à sociedade política, ou noutros termos, em que situações próprias a pessoa pode ser considerada cidadão.

Marshall focaliza sua narrativa do século XVIII ao XX, quando já havia ruído o sistema de lealdade entre grupos dirigentes (monarcas, imperador e clero) do Período Feudal, que disputavam entre si regalias, dando surgimento ao Estado Moderno que se propôs universalizar aos membros da sociedade política papéis sociais que no *ancien regime*, eram privilégios.

Esses conteúdos da cidadania, ou em outras palavras, essa condição humana mínima da vida em sociedade, foi distinguida por ele em situações, papéis

sociais básicos, ou indispensáveis, no seu dizer, para participação integral na sociedade por envolverem:

- i) a esfera de atuação privada do cidadão, os acontecimentos de sua vida pessoal, protegendo de restrições a certos meios concretos de exercer ou não as suas preferências, como sua locomoção pelo espaço físico, a expressão de suas idéias, a defesa de sua propriedade e outros;
- ii) poder de como membro da comunidade de deliberar e fiscalizar a administração da força em busca de especificidades que se deseje conservar; e
- iii) a esfera não privada de ação, como os direitos civis, mas aquela que considera interesses coletivos, de determinados grupos sociais.

Esses papéis vão identificar o elemento civil, político e social da cidadania expressos nos direitos que buscam assegurá-los e por sua vez, terão a nomenclatura correspondente: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, em suas próprias palavras teriam o seguinte *leitmotiv*:

O *elemento civil* é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a proteção e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. (...) *Por elemento político* se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. (...) *O elemento social*, se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.<sup>42</sup>

O reparo a que me referi merece ser aplicado aos direitos sociais. O problema é que, conforme Oliveira,<sup>43</sup> há uma incoerência na concepção de direitos sociais, por não distinguir os sujeitos desses direitos daqueles outros dos civis e políticos.

Para Marshall, mesmo anteriormente ao século XX já havia os direitos sociais, a experiência inglesa, diz, dos séculos XVII, XVIII e XIX não criou novos direitos, não inventou as dimensões da cidadania, *consistiu não na criação geral de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de*

---

<sup>42</sup> Grifos meus.

<sup>43</sup> OLIVEIRA, I. R. Discussão de Justiça Social em Contraposição à Concepção de Justiça no Liberalismo: a problemática do direito natural moderno: 89.

*velhos direitos a novos setores da população*,<sup>44</sup> quer dizer, universalizou-os.

Para Oliveira, tal afirmação evidencia que ele confundiu as políticas compensatórias da pobreza introduzidas no sistema de proteção social do Estado Moderno absolutista do século XVIII com as redistributivas do *welfare state*, baseado num sistema de seguro contra os riscos da vida em sociedade que não podem ser responsabilizados individualmente.

Com efeito, além da própria noção de direitos sociais de Marshall ser bastante vaga, entendidos como o direito *a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social*,<sup>45</sup> afirma que os direitos sociais já existiam antes mesmos das experiências sociais dos séculos XIX e XX:

Nos velhos tempos, esses três direitos estavam fundados num só. Os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas. Como Maitland disse: *quando mais removemos nossa história, tanto mais impossível se torna traçarmos uma linha de demarcação rigorosa entre as várias funções do Estado – a mesma instituição é uma assembleia legislativa, um conselho governamental e um tribunal de justiça... Em toda parte, à medida que passamos do antigo para o moderno vemos o que a Filosofia da moda chama de diferenciação*. Maitland se refere, nesta passagem, à fusão das instituições e direitos políticos e civis. *Mas os direitos sociais do indivíduo igualmente faziam parte do mesmo amálgama e eram originários do status que também determinava que espécie de justiça ele podia esperar e onde podia obtê-la, e a maneira pela qual podia participar da administração dos negócios da comunidade à qual pertencia* (ibidem, pg. 64).<sup>46</sup>

A falha apontada por Oliveira em Marshall é uma das confusões comuns no que se referem aos direitos sociais e, em vez de demandarem a limitação do poder do Estado, exigem sua intervenção sobre os padrões de estruturação da sociedade para compensar a hipossuficiência de certos grupos sociais.<sup>47</sup>

O sujeito desses direitos não é mais o cidadão indivíduo, porém, grupos sociais, que só podem exercer aquela *igualdade humana básica associada com o*

---

<sup>44</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*: 69.

<sup>45</sup> Idem: 63.

<sup>46</sup> Idem: 64. Grifo meu.

<sup>47</sup> BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*: 72.



*conceito de participação integral na comunidade* de que fala Marshall quando o Estado reconhece que, no plano prático das relações sociais, alguns grupos, justamente por possuírem demandas específicas, não são iguais aos outros.

Por exigir uma intervenção do Estado, um critério talvez para se aferir se existe uma implementação de um direito social, quer dizer, se ele resolve a grande exigência dos estatutos contemporâneos, ser efetivo no plano das relações sociais, é se seus titulares, coletivamente considerados, podem utilizá-los, em poucas palavras, se a ele corresponde uma política social. Por um lado, se a passividade do Estado nas condições em que são oferecidos os Serviços de Justiça, por exemplo, pode indicar uma aceitação do princípio da responsabilidade individual naqueles serviços; por outro lado, toda e qualquer intervenção estatal não pode significar a implementação do acesso à justiça, enquanto uma dimensão social da cidadania.

O que torna o acesso à justiça uma dimensão social não é qualquer intervenção estatal, todavia que essa intervenção impeça que alguns grupos se tornem mais fortes que outros, inferiorizados nos Serviços de Justiça, por razões econômicas, culturais e porque não dizer, políticas. Corresponda a uma política social e não compensatória dos males da pobreza. Em boa parte de história brasileira, apesar de ser reconhecido o acesso à justiça em termos de direito social, não se realizou por faltar a correspondente política social para implementá-lo com esse sentido que lhe é substancial, desnaturalizar as hierarquias no encaminhamento dos direitos da cidadania.

Intervenções públicas em matéria de acesso à justiça para serem compreendidas como políticas sociais devem ter uma vocação universalista que afastem ao máximo a possibilidade que uns cidadãos possam encaminhar seus interesses nos Serviços de Justiça, aproveitando-se da inferioridade econômica, cultural ou social de outros, isso sem falar no próprio aspecto qualitativo do acesso, que envolveria a transformação do próprio conteúdo do direito.

Não obstante, o caráter social ou compensatório dessas intervenções vai depender do contexto da cidadania. Quanto maiores os custos de sua violação, maior pode ser o alcance sobre o diagnóstico do que venha a ser obstáculo ao acesso à justiça. Em um ambiente onde se restringe ou se impede a possibilidade de exigir, discordar, apresentar propostas alternativas, dificilmente resulta um projeto progressista de acesso à justiça.

A defensoria do Rio de Janeiro, de um modo geral, resultou de cenários sociais de baixa densidade da cidadania política e civil, o que, sem dúvida, contribuiu para cercar de fronteiras sobre o debate do que venha a ser obstáculo ao efetivo encaminhamento de direitos através dos Serviços de Justiça. Por conta disso, até hoje fica fácil pensar o acesso à justiça como uma política social universalmente válida para todas as exigências sociais.

### **Os tipos de percurso da cidadania**

Neste tópico, exponho algumas reflexões sobre a questão do percurso<sup>48</sup> dos direitos da cidadania. Elas vão examinar a lógica política e conseqüências, identificadas pelos autores a seguir, de se projetar determinados caminhos, em detrimento de outros, para a construção da cidadania, quer dizer, começar a institucionalização da cidadania primeiro através dos direitos políticos, antes dos civis, por exemplo.

A tentativa teórica de se determinar a ordem da institucionalização dessas formas de participação civil, política e social (que aqui também chamo de dimensões da cidadania) no Brasil busca associá-las aos nossos problemas, para pensá-los, para tentar se aferir até que ponto são responsáveis por nossas ineficiências, sejam no âmbito dos direitos civis, políticos ou sociais e o que é possível para maneja-los. Esse dado não foi ignorado pelas elites dirigentes no Brasil, especialmente os setores conservadores, mesmo nos primórdios da

---

<sup>48</sup> Chamarei de percurso, caminho ou trajetória, a exemplo do que faz Carvalho, os acontecimentos capazes de indicar o que se buscou assegurar enquanto forma de participação social em nossa experiência, quer dizer, reconhecer e/ou efetivar a dimensão civil, política ou social da cidadania, num sentido cronológico. CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*.

república, suspeitaram que haveria uma relação objetiva com respeito a quais das dimensões da cidadania primeiro foram asseguradas. O problema é, que, como veremos no tópico final desse capítulo, suas conclusões a respeito e manejo que daí decorreu foi decisiva para a formulação dos direitos sociais, por exemplo, alterando sua eficácia e conteúdos. Meu olhar sobre a Defensoria Pública do Rio de Janeiro encontra heranças dessa interpretação sobre a construção na cidadania no Brasil, que, para mim, condicionou negativamente seus resultados, através de intervenções elaboradas em seu formato institucional.

Nas linhas precedentes, me referi aos percurso da cidadania, como toda rota, caminho, há sempre uma variada sujeição de trajetórias, e também de atalhos. Aproveitando ainda a metáfora, na falta de outra melhor, a ciência política tem um atalho para a construção da cidadania, que chamarei de modelo, um modelo clássico para a construção da cidadania; ele advém da interpretação formulada sobre a experiência de revoluções burguesas, como no caso da experiência inglesa. Uma dessas famosas interpretações é a de Marshall, ele sugere uma ordem ideal para surgimento ou ampliação dos direitos da cidadania. Por seu raciocínio, cada um dos direitos da cidadania seria a contrapartida um dos outros, porque um direito da cidadania vai atribuir maior substância ao outro. Por exemplo, para falar da história dos direitos políticos, adverte que o seu período de formação começou

*(...) no início do século XIX, quando os direitos civis ligados ao status de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um status geral de cidadania.*<sup>49</sup>

Ou em outro trecho quando afirma:

*(...) o método normal de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais*

---

<sup>49</sup> MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*: 69. Grifo meu.

da cidadania.<sup>50</sup>

A narrativa de Marshall confirma essa interpretação; foi o século XVIII, diz, que abrangeu *o período formativo dos direitos civis*,<sup>51</sup> o século XIX, o da formação dos direitos políticos, quando os direitos civis ligados ao status da liberdade já *havia conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um status geral de cidadania*,<sup>52</sup> e, direitos sociais, no século XX.<sup>53</sup>

Pandolfi comenta esse aspecto:

Marshall demonstrou que o surgimento desses três tipos de direito teria obedecido a uma seqüência cronológica, seqüência esta que estaria presidida por uma lógica política. As pessoas, por terem direitos civis, lutariam por direitos políticos e, conseqüentemente, conquistariam direitos sociais. Por serem a base da cidadania, a precariedade dos direitos civis dificultaria a conquista e a preservação dos direitos políticos e sociais (...).<sup>54</sup>

A ordem dessa ampliação mereceu estudo mais elaborado na teoria política. Dahl comentando experiências de regimes políticos, observou que alguns deles são mais passíveis que outros de chegar a um regime democrático, onde os governos estão sujeitos a uma contínua responsividade *às preferências dos cidadãos, considerados politicamente iguais*.<sup>55</sup> Esses caminhos, observou a partir da extensão com que se asseguram duas formas de participação social concebidas em dois modos básicos, a contestação pública e a inclusão:

Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo.<sup>56</sup>

Dahl vai analisar o desempenho dos Estados na busca de democratização, conforme o caminho que adotaram nesse rumo a partir de três hipóteses possíveis,

---

<sup>50</sup> Idem: 86.

<sup>51</sup> Idem: 66.

<sup>52</sup> Idem: 69.

<sup>53</sup> Idem: 70.

<sup>54</sup> PANDOLFI, D. C. Percepção de direitos e participação social: 48.

<sup>55</sup> DAHL, R. *Poliarquia*.: 25.

<sup>56</sup> Idem: 28.

conforme o seu modelo: I) a liberalização precede a inclusividade; II) a inclusividade precede a liberalização; e III) atalho, as duas são abruptamente reconhecidas. Para ele, o primeiro caminho é o mais curto para a democratização e o mais comum nos dos Estados antigos.<sup>57</sup>

As regras, as práticas e a cultura da política competitiva desenvolveram-se primeiramente entre uma pequena elite, e a transição da política não partidária para competição partidária também ocorreu inicialmente dentro do grupo restrito. Apesar de esta transição raramente ter sido fácil, e de os conflitos partidários serem freqüentemente ásperos e duros, a severidade do conflito era restringida pelos laços de amizade, família, interesse, classe social e ideologia que permeavam o grupo restrito de notáveis que dominava a vida política do país. Mais tarde, na medida em que novas camadas sociais eram admitidas na política, elas eram mais facilmente socializadas nas normas e práticas da política de muitas gerações.<sup>58</sup>

O percurso brasileiro, como se verá, seria o segundo exemplo da combinação dos eixos de Dahl, onde antes mesmo de estar previamente instituídas e estabelecidas as regras de disputa dos interesses, o que inclui aí a efetivação da dimensão civil da cidadania, institui-se a inclusão, a política.

Diria que Dahl, nos termos de Marshall, está se referindo aos papéis sociais ligados a dimensão civil da cidadania (eixo da liberalização) e a política (eixo da inclusão). Meu raciocínio para tal junção de modelos é que de um lado, os direitos que expressam a dimensão civil da cidadania permitem que as preferências dos cidadãos possam ser livremente expressadas, sem qualquer restrição que ameace essa dimensão da cidadania, como prisões arbitrárias, ameaça de violência física, censura, possibilidade de utilizar os Serviços de Justiça, liberalização; de outro, a dimensão política da cidadania enseja que essas preferências sejam igualmente consideradas na aritmética das decisões políticas, inclusão.

Então, pelo modelo de Dahl, adaptado aqui às dimensões da cidadania de Marshall, o caminho I da liberalização precedendo a inclusividade, seria o mais

---

<sup>57</sup> Apesar de afirmar, *ele não será seguido no futuro pois, como já temos observado, a maioria dos países com regimes hegemônicos já é inclusiva*. Idem: 56.

<sup>58</sup> Idem: 54.

curto para a expansão da cidadania, porque os direitos de liberdade da cidadania civil já estariam tão institucionalizados que, no momento em que são utilizados por aqueles grupos que querem exercer a cidadania política, tornam-se muito alto os custos para os grupos dirigentes dissuadí-los através da violência, porque

particularmente a repressão provocaria a destruição de um sistema bem desenvolvido de segurança mútua.<sup>59</sup>

Os dois outros caminhos, segundo Dahl, são mais perigosos e lentos, porque mais difícil se torna construir um sistema de institucionalização dos direitos civis:

(...) quanto maior for o número de pessoas e a variedade e disparidade dos interesses envolvidos, mais difícil é a tarefa e maior o tempo por ela exigido. A tolerância e a segurança mútua são mais passíveis de se desenvolver entre uma pequena elite partilhando perspectivas comuns do que entre uma coleção grande e heterogenea de líderes representando camadas sociais com objetivos, interesses e visões largamente diferentes.<sup>60</sup>

Converter os privilégios políticos em direitos universalizados, diz, pode facilitar, e, muito, a não aceitação dos resultados, porque os custos de rejeitá-los seriam baixos, além de não haver tempo suficiente para o aprendizado, para a institucionalização das liberdades da cidadania civil:

(...) Durante a transição, quando surge um conflito, nenhum dos lados pode estar inteiramente confiante de que é seguro tolerar o outro. Como as regras do jogo político são ambíguas e a legitimidade da política competitiva é fraca, os custos da supressão podem não ser exageradamente altos.<sup>61</sup>

Entendo que Dahl se refere aos riscos do modelo onde o percurso é iniciado pelos direitos políticos, como é o caso do Brasil. Observo que o objetivo de relacionar o modelo desses autores é relevante: um (Marshall) traz instrumentos analíticos importantes para identificar diferentes tipos de participação social e o outro (Dahl) destaca o que passa de modo desprevenido no texto do outro: os custos, os recuos que a cidadania pode sofrer conforme o seu percurso de sua ampliação. Quer dizer Dahl confirma a lógica política encontrada por Marshall na construção da cidadania, porém além de explicá-la mais objetivamente, investiga

---

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Idem: 55.

os outros caminhos.

Marshall tinha o objetivo de apontar que a cidadania era um status político, indispensável para se legitimar uma sociedade constituída de classes sociais resultantes do processo de acumulação capitalista e o outro como as escolhas em torno das formas de expressar o status da cidadania podem revelar o poder de barganha dos grupos sociais, mas será Antonio Gramsci (1891-1937) que explicará por meio de quais instrumentos de engenharia política se poderá retardar e controlar ampliação da cidadania, assunto examinado na parte final deste capítulo.

Daí a necessidade de *olhar* a rota da cidadania descrita por Marshall, a partir das observações de Dahl cujos estudos explicam por quê os tipos de percurso da construção da cidadania prenunciam diferentes arranjos de poder entre os grupos sociais, a densidade, ou em que nível estão organizados e representados seus interesses.

A ampliação da cidadania vai depender sempre da pressão dos beneficiários e da disposição dos dirigentes em aceitar as reformas. A afirmação precedente leva talvez a uma confirmação de que o caminho que se inicia pelos direitos civis é mais seguro, por elevar os custos da violência, em suas diversas manifestações. A importância do modelo de Dahl está justamente em pretender dar conta da combinação desses elementos.

Já as reações resultantes da cisão de interesses que envolve a construção da cidadania está examinada no trabalho de Hirschman que se ocupou das contra-vestidas reacionárias que avançaram a cada uma das sucessivas tentativas de ampliação da cidadania, revelando que sua edificação não se deu sem dissensos, não foi linear, sempre houve aqueles que justificaram a restrição da ampliação da cidadania sob os mais diversos argumentos que o citado autor teorizou. Ao fazê-lo, comprovou que, sobre edificação das diferentes dimensões da cidadania, pesavam sérias divergências ideológicas, responsáveis por lutas sociais e recuos nos projetos de ampliação da cidadania. Essas reações foram identificadas por Hirschman em

determinados episódios significativos e argumentos teóricos, que apesar de

(...) fazer poucas propostas de instituições alternativas, grande parte dessa literatura prevenia, explícita ou implicitamente, contra os perigos extremados que ameaçavam a sociedade, como resultado da tendência à democratização.<sup>62</sup>

Identificou argumentos típicos que foram adotados para derrubar as políticas e os movimentos progressistas, classificados por ele como as três teses reacionárias: a tese da perversidade, a tese da futilidade e a tese da ameaça. Em síntese

(...) De acordo com a tese da perversidade, qualquer ação proposital para melhorar um aspecto da ordem econômica, social ou política só serve para exacerbar a situação que se deseja remediar. A tese da futilidade sustenta que as tentativas de transformação social serão infrutíferas, que simplesmente não conseguirão *deixar uma marca*. Finalmente, a tese da ameaça argumenta que o custo da reforma ou mudança proposta é alto demais, pois coloca em perigo outra preciosa realização anterior.<sup>63</sup>

Assim, essas três teses são utilizadas contra cada uma das dimensões da cidadania. Vejamos o seu exemplo especialmente no que diz respeito aos direitos sociais correspondente ao Welfare State.

Pela tese da perversidade, as tentativas de intervenção do Estado, políticas públicas que tentem implementar direitos sociais, corrigindo efeitos nocivos do mercado, são contraproducentes e iriam tornar a pobreza uma profissão. Citando Burke, Malthus e Tocqueville, como críticos das leis de assistências aos pobres como as Poor Laws inglesas, que, no seu entender seriam direitos sociais, seriam medidas irresponsáveis

visão ingênua não levava em conta as reações da oferta, os incentivos incorporados ao esquema: a disponibilidade da assistência, argumentava-se, age como incentivo positivo à *preguiça* e à *depravação*, e portanto, produz pobreza em vez de aliviá-la.<sup>64</sup>

O ataque da futilidade aos direitos sociais é mais elaborado, pois é anterior a

---

<sup>62</sup> HIRSCHMAN, A. O. *A Retórica da Intransigência – perversidade, futilidade, ameaça*: 14.

<sup>63</sup> Idem: 15-16.

<sup>64</sup> Idem: 31.



própria realização dos efeitos da perversidade, aliás, pela tese da futilidade, aquela primeira ameaça, sequer, pode vir a ocorrer, porque os efeitos perversos partem do pressuposto que *as transferências de pagamentos aos desempregados, aos incapacitados e aos pobres em geral* cheguem a seus destinatários, quer dizer,

é preciso que o Welfare State conte com, pelo menos, uma realização anterior a seu crédito: gere as transferências de pagamento e faça com que elas de fato cheguem aos pobres. Só então as conseqüências nocivas (preguiça, dependência etc) podem realmente ocorrer.<sup>65</sup>

A acusação dos opositores aos direitos sociais nos moldes da tese da futilidade afirma que esse crédito não se realiza, porque a justificativa é fraudulenta; seu objetivo não é criar um plano de assistência aos pobres, mas sim à classe média, *para assegurar empregos a um grande grupo de administradores, assistentes sociais e diversos burocratas* que buscam assegurar seus próprios interesses.

Segundo o autor, esse argumento detém a qualidade de insulto, pois, em vez da tese da perversidade que aponta, no máximo, a ingenuidade ou a incoseqüência de não se ponderar efeitos contrários aos esperados, vê seus promotores como fraudadores do sistema de transferência dos direitos sociais. Assim, os gastos públicos são feitos para o benefício primário das classes médias. Esses dois argumentos têm em comum mostrar que as ações empreendidas para alcançar um propósito determinado fracassam, seja por não ocorrer mudança alguma, seja porque a ação tem efeitos negativos não previstos. A tese da ameaça é um argumento mais moderado a ação progressista, não o ataca diretamente, até admite que o objetivo seja desejável em si, mas acarreta custos ou conseqüências inaceitáveis de outro tipo.

No exemplo dos direitos sociais, essa tese afirma que os benefícios propostos pelo Welfare State porque põem em risco as outras dimensões da

---

<sup>65</sup> Idem: 57.

cidadania, pois uma intervenção do Estado nos padrões que estrutura a organização da sociedade seria destrutiva para a liberdade.<sup>66</sup>

Todavia, no percurso brasileiro da construção do acesso à justiça não pude localizar o golpe reacionário que ele tenha sofrido através de depoimentos expressos, capazes de ser rotulados em uma das teses de Hirscham, mas estou inclinado a acreditar que ele mesmo, não sendo implementado em uma extensão progressista, assim como exemplos a seguir citados, foi adotado como instrumento de troca de diferentes dimensões da cidadania prescindidas no Brasil, como a política e a civil.

### **Revolução passiva**

Aqui esclareço a ferramenta teórica adotada nesta dissertação para pensar relacionadamente à experiência da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Apesar de ter citado Dalh, em sua teorização sobre os diferentes percursos da cidadania, ele não dá conta, aliás, seus modelos não se prestam a esse propósito, de quais as manobras utilizadas para reduzir os custos da cidadania civil e política. Como pretendo provar a defensoria foi elaborada dentro de um projeto de engenharia política onde os direitos sociais foram um instrumento de cooptação das massas, para evitar que elas próprias definissem os conteúdos da cidadania no Brasil.

Acredito que o conceito epigrafado, concebido pelo filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937), dê conta dessa minha hipótese de que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro é um exemplo de uma modernização conservadora no plano de políticas públicas para implementação controlada do acesso à justiça no Brasil.

O resultado prático da visão elitista dos grupos dirigentes no Brasil, a ser apontado no item seguinte, será a reação a possibilidade real ou potencial de um

---

<sup>66</sup> Idem: 94.

projeto progressista do acesso à justiça no Brasil, empenhado em assimilar as demandas populares na dosagem segura, quer dizer, em não permitir a plena implementação do acesso à justiça, que tem como seu âmago não só oferecer advogados aos pobres, mas impedir, por diferentes políticas, das quais a defensoria pública é um exemplo importante,<sup>67</sup> que externalidades sociais, geralmente decorrentes das desigualdades que se naturalizam nas sociedades capitalistas, inferiorizem uns cidadãos frente a outros no encaminhamento processual dos direitos de sua cidadania.

Gramsci construiu essa ferramenta teórica para analisar o processo de formação do Estado burguês moderno na Itália, episódio conhecido como o Risorgimento, quando o Estado de Piemonte lidera um movimento que vai resultar na formação da Itália como Estado nacional unitário e, ainda, para explicar a edificação do capitalismo no Estado italiano com o facismo, através de uma intervenção legislativa que introduz, direciona o modo de produção na Itália, mas sem interferir na apropriação privada de seus lucros.

Todavia, autores aqui citados<sup>68</sup> aplicam a ferramenta teórica de Gramsci a experiência político-social brasileira. São unânimes em afirmar que vários acontecimentos da história brasileira, como a independência da metrópole, a *Revolução* de 30 e o Golpe de 1964, e outros, são exemplos de acontecimentos promovidos por elites dirigentes que se anteciparam a real ou provável hipótese de alterações indesejáveis na história brasileira. Por esse raciocínio, até mesmo a Nova República estaria compreendida nesse caminho, apesar de afigurar-se como resultado de uma transição de regime, porque assegurou a permanência dos mesmos velhos membros da elite civil que apoiavam os dirigentes autoritários;<sup>69</sup> essa velha elite soube assimilar as demandas de cidadania civil e política e, com

---

<sup>67</sup> Aqui faço referência subliminar às outras soluções práticas do acesso à justiça citadas no item *As soluções ao acesso à justiça*.

<sup>68</sup> COUTINHO, C. N. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*; VIANNA, L. W. *Seminários Friedrich Naumann - n 5*.

<sup>69</sup> ARTURI, C. S. O debate teórico sobre mudança de regime político.

isso, dissuadir quaisquer tentativas, violentas ou não, de retirar Ihes do papel de intermediários das trocas políticas.

A Revolução Passiva é uma nítida referência às revoluções tipo burguesas, aquelas que a renovação se deu *de baixo para cima*, quer dizer, a pressão de grupos razoavelmente organizados que impuseram suas demandas na extensão de suas próprias escolhas. Nela, o que ocorre não é uma revolução, mas uma restauração da ordem situacionista, ante a possibilidade de uma radical transformação do sistema político, através de renovações operadas pelas mesmas velhas camadas dominantes que assimilam parte das demandas dos grupos populares, ou, ainda, nas palavras de Gramsci citadas por Coutinho:

o fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária do desenvolvimento da história italiana, bem como o outro fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, desorganizado, das massas populares, mediante *restaurações* que acolheram uma certa parcela das exigências provenientes de baixo: trata-se, portanto, de *restaurações progressistas*, ou *revoluções-restaurações*, ou ainda *revoluções passivas*.<sup>70</sup>

Essas restaurações não anulam o fato de ocorrer modificações,

difere da contra-revolução, essa, sim, uma reação manifesta à mudança social.<sup>71</sup>

O que Ihe dá um caráter de modernização conservadora é que, apesar das mudanças, o seu teor progressista é controlado, os efeitos da reforma são dominados na extensão do desejável pelos velhos grupos dirigentes.

Ainda segundo Coutinho na leitura de Gramsci, as conseqüências, ou nos seus termos as duas *causas-efeitos* da prática da Revolução Passiva são: o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, ou para ajustar aos termos de minha dissertação, a subtração da cidadania política e também ao preço da civil; e, por outro lado, a pratica modernizadora com exclusão das massas

---

<sup>70</sup> COUTINHO, C. N. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*: 198-199.

<sup>71</sup> VIANNA, L. W. *Seminários Friedrich Naumann - n 5*: 70.

populares.<sup>72</sup>

Vianna interpreta que a construção gramsciana sugere que o exemplo de Revolução Francesa teria sido não a regra, porém a exceção no processo de tomada do poder pela burguesia,<sup>73</sup> assim distinguiria tipos de revolução passiva:

formas atrasadas (Itália), intermediárias (Alemanha) e avançadas (Inglaterra).<sup>74</sup>

O que determina essas formas é o grau, o elemento *jacobino*,

maior ou menor presença ativa do portador da antítese, mesmo que derrotado, o que singulariza uma forma atrasada de uma forma avançada.<sup>75</sup>

Então, duas características básicas da Revolução Passiva, de uma solução *pelo alto* vinda dos grupos dirigentes, e não *de baixo* como contra-partida dos direitos políticos dos grupos dominados são: primeiro, o aspecto da restauração, e não revolução, ou ainda, como já apontei não de contra-revolução; a restauração se justifica como uma reação a possibilidade real ou provável de mudança radical *de baixo para cima*. Esse primeiro aspecto busca antecipar as mudanças antes que elas cheguem na intensidade indesejável capaz de retirar do papel de intermediária das trocas políticas as elites dirigentes restauradoras. O segundo aspecto muito ligado ao primeiro é o da assimilação, as mudanças trazidas pela restauração têm o conteúdo das demandas dos grupos dominados, no entanto, como são antecipadas na restauração e postas em prática pelos velhos grupos dirigentes o seu resultado prático é controlado. Quer dizer há efeitos de modernização, porém controlada, modernização conservadora, mas que apesar de tudo abre caminho para novas transformações reais.<sup>76</sup>

Como apontarei nos capítulos seguintes, os setores desfavorecidos do Brasil, de longa data, foram objeto do direito social do acesso à justiça; na maioria dos

---

<sup>72</sup> COUTINHO, C. N. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*: 203.

<sup>73</sup> VIANNA, L. W. *A Revolução Passiva – Iberismo e Americanismo no Brasil*: 72.

<sup>74</sup> Idem: 73.

<sup>75</sup> Idem: 73.

<sup>76</sup> COUTINHO, C. N. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*: 198.

casos, a proposta vinha pelo alto, em ambiente de baixa ou nenhuma liberdade política, do que restaram políticas sociais de efeito aquém do desejável, ou melhor, para uma meta, em grande medida, meramente quantitativa de implementação do direito ao acesso à justiça.

Medidas que em seu conjunto, por um lado, visavam fortalecer o Estado, concentrando o modelo de assistência jurídica oficial no exemplo do Rio de Janeiro nas defensorias públicas, deixando ao abandono ou ao esforço de própria sociedade civil a possibilidade de organizá-las, restringindo-se a políticas regulatórias nesse sentido, como a de isenções de custas, e por fim, evitando que as defensorias públicas tenham papel relevante de desfazer o trabalho engenhoso do legislador brasileiro de evitar o encaminhamento coletivo dos direitos da cidadania.

A Defensoria do Estado do Rio de Janeiro é pioneira enquanto política social de acesso à justiça e alguns pontos de sua estrutura institucional são uma prova dessa face restauração e assimilação da revolução passiva, que, apesar dos retardos que ensejaram a efetivação daquela dimensão social da cidadania, abriu caminhos para a possibilidade de uma real transformação das políticas de acesso à justiça no Brasil.

### **O percurso da cidadania no Brasil**

Neste tópico, desenvolvo algumas questões que identificam o papel dos direitos sociais no Brasil.

Os direitos sociais no Brasil cumpriram o papel de restauração, para evitar reformas mais amplas, capazes de transformar o quadro dos direitos da cidadania, assimilando parte das demandas das camadas populares. O imaginário intelectual brasileiro, desde o início da República, apesar de não se referir à política social, ou muito menos ao acesso à justiça, é revelador no sentido de justificar ideologicamente uma solução *pelo alto* para os caminhos da construção da cidadania no Brasil.

Mirados na seqüência anglo-saxã da construção da cidadania, muitos dos pioneiros de pensamento social brasileiro chegaram a conclusões que se dividiam sobre as razões da inferioridade do povo brasileiro. Alguns chegavam a dizer que no Brasil não havia ainda cidadãos capazes de se organizar em torno dos interesses da nação, então, por tal havia necessidade de um Estado forte, capaz de fazer escolhas que o povo não estaria hábil a fazer.

Justificando um autoritarismo instrumental para desarticular a organização dos movimentos sociais, reconhecem na cidadania social o meio de direcionar o caminho da participação mais adequado aos cidadãos brasileiros, segundo os mesmos, ainda inábeis no uso da cidadania política. Adotam a cidadania social, mas têm o cuidado de atribuir a mesma um papel constitucional de compromisso político dependente de implementação. A idéia era de que cabia ao Estado fixar as metas pelas quais a sociedade deveria lutar, porque a própria sociedade não seria capaz de fixá-las.

Para o conservadorismo brasileiro, as evidências da incapacidade do povo em se organizar estariam no julgamento tendencioso feito sobre o percurso da cidadania, onde a concessão prematura dos direitos políticos não permitiu a transformação do cidadão brasileiro nos padrões ideais; segundo essa visão, no Brasil, a trajetória teria se iniciado com os direitos políticos, conforme indica o constitucionalismo brasileiro.

Constituição Imperial de 1824, que regeu o país até o fim da monarquia, incorporou a dimensão política da cidadania de forma muitíssimo ampliada para os padrões da época, até mesmo para Estados donde originaram as idéias da democracia representativa moderna, como a Inglaterra.<sup>77</sup>

Para se ter uma idéia, naquela ilha através da Reform Bill de 1832, propunha-se a ampliação do direito de voto para todos os chefes de família do sexo masculino que vivessem em prédios urbanos, taxados anualmente em dez libras

---

<sup>77</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*.

esterlinas ou mais.

Apesar de deixarem fora do exercício da cidadania política cerca de 90% da população adulta masculina inglesa,<sup>78</sup> admitia, pela primeira vez, o direito de voto para as classes altas industriais, comerciais e profissionais, mesmo assim, ao preço de oponentes que acreditavam<sup>79</sup> ser essa incorporação de novos cidadãos capaz de destruir o complexo equilíbrio da constituição inglesa, custosamente alcançado quanto aos elementos de realeza, aristocracia e democracia.

Já pela Constituição Imperial Brasileira de 1824, podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais, limitação que caía para os chefes de família, dos oficiais, bacharéis, clérigos, empregados públicos. Até mesmo os analfabetos podiam votar. A constituição estabelecia critério qualitativo baseado numa renda mínima de 100 mil-réis, mas

Até 1875, as leis que regulavam as eleições não especificavam como a renda do votante e do eleitor seria comprovada. Portanto, cabia ao órgão de qualificação a definição de quem poderia votar. Pela legislação anterior a de 1842, o alistamento era feito no dia das eleições, o que segundo relatos da época davam margem a diversos tipos de fraude.<sup>80</sup>

Contando com fraude ou não, segundo Carvalho a questão era que no Brasil os primórdios da participação eleitoral

(...) não excluía a população pobre do direito do voto. Dados de um município do interior da província de Minas Gerais, de 1876, mostram que os proprietários rurais representavam apenas 24% dos votantes. O restante era composto de trabalhadores rurais, artesãos, empregados públicos e alguns poucos profissionais liberais.<sup>81</sup>

De acordo com dados citados por Carvalho,<sup>82</sup> até 1881 votavam cerca de 50% da população adulta masculina, enquanto que, em torno de 1870, a participação eleitoral da Inglaterra era de 7% da população total; na Itália, de 2%;

---

<sup>78</sup> HIRSCHMAN, A. O. *A Retórica da Intransigência – perversidade, futilidade, ameaça*: 81.

<sup>79</sup> Conforme a tese da ameaça do modelo de Hirschman.

<sup>80</sup> NICOLAU, J. *Participação Eleitoral no Brasil*: 256.

<sup>81</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*: 30.

<sup>82</sup> Idem: 31.



em Portugal, de 9%; na Holanda, de 2,5%. A Constituição Imperial, se avançada no que diz respeito a extensão dos direitos políticos, por outro lado, em grande medida, anulava-os, ao instituir além dos poderes, executivo, legislativo e judiciário, o poder moderador. Começa aqui a história de valorização do Estado na política brasileira em detrimento da idéia de representação por meio do Legislativo.<sup>83</sup>

O imperador ao mesmo tempo era chefe de governo, enquanto executivo, era considerado irresponsável politicamente, nos termos da própria constituição (art. 99) enquanto delegado do Poder Moderador. Além do mais, ao Poder Moderador atribuía-se amplos poderes, acrescentava-se, como aponta Pessanha,

poder de sanção e veto total, expresso ou tácito, cuja rejeição pelo corpo legislativo era praticamente impossível.<sup>84</sup>

Na ocasião Frei Caneca, denunciava o caráter anti-democrático desse invento constitucional através da instituição do Poder Moderador:

O poder moderador de nova invenção maquiavélica é a chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos. Por ele, o Imperador pode dissolver a câmara dos deputados, que é a representante do povo, ficando sempre no gozo de seus direitos o senado, que é o representante dos apanziguados do Imperador... Demais, eu não posso conceber como é possível que a câmara dos deputados possa dar motivos para ser dissolvida, sem jamais poder dá-los a dos senadores (...) A atribuição privativa do executivo de empregar, como bem lhe parece conveniente à segurança e defesa do império, a força armada de mar e terra, é a coroa do despotismo e a fonte caudal da opressão da nação (...).<sup>85</sup>

Os direitos civis, mais gravemente, só eram assegurados no plano formal, pois a população afro-descendente, na condição de escrava, não gozava de direitos civis básicos, eles não eram cidadãos, podiam ser espancados e até mortos, situação que perdurou por mais de sessenta anos, quando com a abolição da escravidão o Brasil foi o último país de tradição cristã e ocidental a libertar os

---

<sup>83</sup> Idem: 221.

<sup>84</sup> PESSANHA, C. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras – teoria e prática: 158.

<sup>85</sup> CANECA, F. *Ensaio Político*: 70-72.

escravos.<sup>86</sup> Os afro-descendentes libertos, assim, como mulatos, índios, caboclos, brancos e imigrantes eram considerados gente de outra categoria, condição, raça ou castas, quer dizer, do mesmo modo pré-cidadãos.<sup>87</sup>

Um outro dado que evidenciava a mera formalidade dos direitos civis era que em virtude da súbita incorporação política de um povo recém saído da dominação colonial, resultante não de uma revolução, mas de uma iniciativa de independência da própria elite colonial *que somente encontra sua razão de ser na firme intenção de evitá-la*,<sup>88</sup> vivendo ora sob a proteção de latifundiários, do governo ou de funcionários públicos, o exercício do voto não era um direito, mas domínio político local.<sup>89</sup> As eleições eram freqüentemente violentas e tumultuadas, o exercício da cidadania política muitas vezes se dava ao preço da civil, quer dizer, sob coação, quando raro por lealdade.

Não só o período imperial, como o compreendido entre 1889-1930 é todo maculado pelo arbítrio dos governantes contra setores populares que se organizavam para reduzir a exploração ou lutavam para avançar em conquistas democráticas:

(...) muitos padeciam a violência oligárquica, sob forma estatal e privada: os seguidores de Antônio Conselheiro, em Canudos, os seguidores de João Maria, no Contestado; colonos nas fazendas de café, quando realizavam greves protestando contra as condições de trabalho e remuneração; operários nas fábricas e oficinas, por ocasião de assembleias e greves; seringueiros na Amazônia, quando tentavam escapar das malhas da escravização organizada no sistema de aviamento; populares do Rio de Janeiro, em 1904, quando protestavam contra a vacinação obrigatória.<sup>90</sup>

Quer dizer, os cidadãos sempre souberam definir suas especificidades políticas, mas a questão é que essas escolhas não coincidiam com a do projeto de organização social dos grupos dirigentes e, por tal, eram reprimidas ou dissuadidas

---

<sup>86</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*: 47.

<sup>87</sup> IANNI, O. *Pensamento Social no Brasil*: 211.

<sup>88</sup> VIANNA, L. W. *Seminários Friedrich Naumann - n 5*: 12.

<sup>89</sup> SANTOS, W. G. dos. *Razões da Desordem*: 33.

<sup>90</sup> IANNI, Octavio. *Pensamento Social no Brasil*: 215.

por diferentes formas de violência. Uma delas, por exemplo, se dava no plano cultural, com questão da construção da identidade nacional que tinha por objetivo edificar uma idéia do povo brasileiro sobre si mesmo como incapaz de organizar-se em torno de seus próprios interesses, quer dizer invalidá-lo para sua cidadania política.

Alves Filho, na sua aguda análise do personagem Jeca Tatu de Monteiro Lobato (1882-1948), põe essas questões em seu devido lugar, ao afirmar que Jeca representaria uma idéia de identidade nacional compartilhada por intelectuais acerca do povo, como uma necessidade de reprodução de um diagnóstico social sobre os brasileiros que convinha ao projeto de centralização política.

Para Alves Filho, além das aparências da descrição negativa do personagem lobatiano, havia fortes denúncias com respeito ao povo do meio rural, que procurava questionar a crença comum das ideologias dominantes nas formações sociais capitalistas, de que a pobreza identificada nos *jecas* fosse fruto de capacidade individual:

na medida que o erudito literato *retrata* as condições subumanas em que Jeca se encontra, aponta para o descaso com que o piraquara é tratado. Jeca não é objeto de nenhuma política efetiva (seja de emprego, saúde, educação, habitação, etc.). Vivendo *na penumbra das zonas fronteiriças*, Jeca não tem direitos nem bens. Jeca não tem cidadania. Para a sociedade dividida em classes sociais e estruturada em torno do lucro, o Jeca real – o Jeca que vive na miséria – não interessa, não conta, não existe. Sendo assim, ele pode simplesmente ser tocado, *como se toca um cachorro importuno, ou uma galinha que vareja pela sala*. O que existe, é o Jeca falseado, o Jeca fabricado *num gabinete com reminiscências de Chateaubriand*, envolto pelo manto da *bondade natural*, ou apresentado como alegre contador de *causos* em espetáculos teatrais.<sup>91</sup>

É justamente nesse período da produção intelectual de Lobato que se agrava o exercício concreto da cidadania política. Na Primeira República (1889-1930), quando essa mesma população passa a eleger diretamente os presidentes das unidades federadas (A Constituição Republicana havia organizado o estado no modelo federativo de inspiração norte-americana), a alteração constitucional

---

<sup>91</sup> ALVES FILHO, A. *As metamorfoses do Jeca Tatu*: 60.

permitiu o fortalecimento das oligarquias locais, a instituição do sistema de alianças conhecido como *coronelismo*, que hipotecavam seu apoio aos presidentes dos estados federados, em troca tinham poder livre, para nomear desde a professorinha ao delegado.<sup>92</sup> Essas oligarquias agiam impunemente para não perder as eleições

Mas aqueles que no pensamento social brasileiro percebiam que o percurso da cidadania no Brasil havia sido diferente da experiência anglo-saxã não levavam em conta que talvez, mais que a falta de aprendizado no exercício de direitos da cidadania, o povo tenha sido dissuadiado pela violência privada e estatal a exercê-la ou aprendê-la, quer dizer, não havia direitos civis e não começamos pelos direitos civis justamente pela brutalidade dos grupos dirigentes. Esses dados, como motivo para retardar ou recuar os direitos políticos, mereceram comentários<sup>93</sup> que apontam os equívocos dessa leitura, porque, em primeiro lugar, não era de se estranhar que um povo recém saído da dominação colonial pudesse *de uma hora para outra comportar-se como cidadãos atenienses*.<sup>94</sup>

O segundo equívoco seria que não necessariamente o povo estaria despreparado, mas o governo e as elites tementes as suas perdas prováveis advindas da alternância do poder, que preferiam comprar eleitores, fraudar eleições e comandar pela força o processo eleitoral, ao ponto de no debate político se distinguia o feito por gente igual, e a insurreição, feita por gente menor socialmente.<sup>95</sup>

Desconhecendo ou ignorando esses fatos, pensadores formularam críticas à incorporação da cidadania política no Brasil que podem ser rotuladas dentro da tese da ameaça de Hirschmam. O argumento é que a população brasileira ainda não

---

<sup>92</sup> CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual.

<sup>93</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*; IANNI, O. *Pensamento Social no Brasil*.

<sup>94</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*: 43.

<sup>95</sup> IANNI, O. *Pensamento Social no Brasil*.

saberia utilizar direitos políticos, não havia, ao contrário dos exemplos norteadocidentais, feito o aprendizado, corrido os riscos na busca da cidadania política. Daí prevendo perigos extremados que ameaçavam a sociedade, como resultado da ampliação da cidadania, iriam afirmar que a manutenção dos direitos políticos iria exacerbar a situação. Alguns afirmariam que o exercício dos direitos políticos no Brasil poderia evidenciar que, sequer, o contingente humano aqui vivente fosse uma nação:

Entre nós, o que há de organizado, é o Estado, não é a Nação; é o governo, é a administração, por seus altos funcionários na Corte (...) não é o povo, o qual permanece amorfo e dissolvido, sem outro liame entre si. (...) Nenhuma nobre aspiração os prende uns aos outros; - eles não têm, nem força defensiva contra os assaltos do poder, nem força intelectual e moral para viverem por si.<sup>96</sup>

Certo que alguns conservadores como Oliveira Vianna percebiam com mais objetividade os dilemas da construção da cidadania no Brasil, ele notava que tais percalços também eram fruto de inexistir um ambiente seguro de contestação pública, levando a incapacidade do povo de exercer a cidadania política:

O grande problema da liberdade no Brasil não é o da liberdade política, como há cem anos temos vivido a pensar – e sim o da liberdade civil. Os nossos políticos liberais, desde o primeiro dia da Independência, têm, sobre este ponto, errado duplamente (...) deixado em segundo plano o problema da liberdade civil (...) seria pueril conceber a existência de um regime de liberdade política sem a condição preliminar da liberdade civil.<sup>97</sup>

Mas interpretação desses fatos era tendenciosa, porque buscava aumentar os custos da violação dos direitos civis cometida pelas oligarquias, ou clãs, parentais nos termos daquele autor, através do fortalecimento do Estado, teorizando a negação dos direitos políticos como contra-partida para as tentativas de reivindicar, protestar que se gestavam no país.

Na construção de seu argumento, para apontar a ausência de direitos civis e a ineficácia dos políticos, deu importância às condições peculiares da ocupação do vasto território brasileiro, desde a época da colonização até a construção da

---

<sup>96</sup> BARRETO, T. *Um discurso em mangas de camisa*: 20-21.

<sup>97</sup> VIANNA, O. *Problemas de Política Objetiva*: 65.

república, onde a baixíssima densidade populacional favoreceu a apropriação de enormes latifúndios por *clã parentais*, como diz, unidades territoriais familiares, isoladas das cidades nas quais o chefe parental decidia até mesmo por funções que incumbiriam a agentes do Estado, era juiz, fazia ordens locais com força de lei, e decidia pela vida dos que lhe desobedecessem.

Para ele, a situação das clãs parentais, da colônia, do império não se alteraram significativamente na república, pois a sociedade ainda permaneceu basicamente oligárquica, familiarística e autoritária. Daí ele vê com reservas a opção de democratização brasileira, classifica como prematura a tentativa de instauração de um regime político inclusivo no Brasil, pois a inauguração de eleições, ainda que não totalmente livres, dada as circunstâncias que aponta em sua obra *Instituições Políticas Brasileira*, condicionaria os órgãos do Estado a serem instrumentos em favor do clientelismo provinciano para oprimir adversários e os interesses destes

ausência de motivações coletivas da nossa vida pública há um traço geral, que só por si bastaria para explicar todos os outros aspectos, (...) a tenuidade ou fraqueza da nossa consciência do bem coletivo, do nosso sentimento da solidariedade social e do interesse público.<sup>98</sup>

Essa fraqueza manteria as condições que seriam ainda mais agravadas com a inauguração de eleições como já apontado. Oliveira Vianna observa que no período que sucedeu à instauração dos direitos políticos no Império e na República, violências generalizadas fizeram parte do cotidiano dos comícios e eleições, pois as massas estariam mais afeitas às funções defensivas senhoriais:

Em boa verdade, o regime democrático, que nos veio com a independência, não tinha (...) nada com a estrutura da nossa sociedade, nem correspondia a nenhuma exigência do seu espírito. Era natural portanto, que das eleições populares se fizessem apenas pretexto para novos embates dos clãs senhoriais ainda vivazes: - e as igrejas paroquiais foram justamente o seu novo ponto de encontro, ou de reencontro. Em vez das *saltadas* e *assuadas* dos tempos coloniais – a *quebra das urnas* e o *cerco às igrejas*, onde as mesas se reuniam.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> VIANNA, O. *Instituições políticas brasileiras*.

<sup>99</sup> Idem.

Estava correto ao observar que a representação política podia se voltar em maior intensidade para fins privados dada a ausência de direitos civis capazes, se implementados, de aumentar os custos da dominação imposta ao povo, mas a sua proposição era fortalecer o Estado, ao preço dos direitos políticos. Para Luiz Werneck Vianna, a proposta de Oliveira Vianna era fruto de sua noção de Estado, acreditava na possibilidade dele ser um guardião neutro dos interesses da nação

ecos de Hegel e do racionalismo iluminista na sua compreensão do Estado como uma entidade de razão que se superpõe a uma sociedade civil constituída por indivíduos atomizados, e que os induz à cooperação solidária através de corporações pela ação de uma burocracia altruísta.<sup>100</sup>

Assim, argumenta que não há recuo histórico suficiente para a própria sociedade civil brasileira se organizar coletivamente, exercendo a cidadania política, e conclui por legitimar um Estado autoritário, pois ele seria não uma ameaça a ser limitada, como era a principal preocupação das constituições garantia do séc. XIX e início do XX, mas sim devia ser fortalecido como única alternativa de proteção dos cidadãos contra oligarquias. Identificando a incoerência do remédio de Vianna, substituir a violência privada pela pública, porque enfim esta seria capaz de encerrar não os projetos de organização nacional das elites dirigentes, mas da nação, como aponta o comentário que se segue:

Ao recusar liminarmente a possibilidade de que o povo conquistasse a democracia, para tirar desta recusa o corolário de que a democracia só poderia ser instaurada no Brasil por métodos autoritários, ele faz retornar sobre si, na forma de bumerangue lógico (...) Com efeito, embora condene a (pretensa) tentativa de instituir no Brasil a democracia por métodos liberal democráticos, ele também a pretendia instituir, embora através de outros métodos.<sup>101</sup>

Nesse ambiente, surge a política social no Brasil, de modo significativo na década de 30, quando os direitos sociais não são resultados, contra-partida dos direitos políticos, mas o projeto de um grupo dirigente. Até mesmo os direitos sociais no lugar de uma cidadania universalizadora, conforme o argumento de

---

<sup>100</sup> VIANNA, L. W. *A Revolução Passiva – Iberismo e Americanismo no Brasil*: 159.

<sup>101</sup> MORAES, J. Q. Oliveira Vianna e a democratização pelo alto: 121.

Marshall, baseada num código de valores políticos comuns para toda a comunidade, o que se viu no período autoritário nos anos 30 e 40, no Governo Vargas, foi legislação social de abrangência restrita. A legislação social do trabalho que deixava ao desabrigo, especialmente os trabalhadores rurais (por razões óbvias), mulheres, os trabalhadores autônomos e todas as outras profissões que não haviam sido formalmente reconhecidas pelo Estado para se organizarem através de sindicatos.

Enquanto, de acordo com a lei de sindicalização anterior, o sindicalismo era livre para definir quem pertencia a organização, em 1930 a nova lei fixa a sindicalização num código rígido de profissões, fechando-se ainda mais o cerco em 1932, com o Dec. 22.132 que condiciona o encaminhamento dos interesses trabalhistas através da justiça a sindicalização dos trabalhadores, quer dizer, *os trabalhadores cuja ocupação fosse reconhecida por lei e que pudessem, pois, registra-se num sindicato.*<sup>102</sup>

Daí o citado autor afirmar:

(...) tal conceito poderia ser descrito como cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas por lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade.<sup>103</sup>

A política social do Governo Vargas, o trabalhismo, envolveu um elaborado projeto político de cooptação das massas em favor de seu projeto de organização social que seriam controlados pelos sindicatos. Quer dizer, nos termos do modelo que adotamos, o oferecimento dos direitos sociais ao preço dos políticos e civis, porque não era livre a organização política nem dos trabalhadores como dos demais membros da sociedade. Não tinham acesso livre aos tribunais, não só os

---

<sup>102</sup> SANTOS, W. G. dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*: 69.

<sup>103</sup> Idem: 68.



trabalhadores não sindicalizados, como aqueles cuja profissão não era reconhecida.

Em outro trabalho, Santos vai afirmar que a política social correspondente aos direitos sociais, nas democracias modernas, costuma ser posterior a resolução dos problemas de integração e participação, quer dizer, de se assegurar a cidadania civil e a política.<sup>104</sup> Mas, na América Latina, os direitos sociais não foram instituídos posteriormente à instituição dos outros direitos da cidadania, mas utilizados

(...) precisamente como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização<sup>105</sup>.

e mais adiante vai afirmar

Não por acaso a origem efetiva da legislação social latino-americana encontra-se em períodos de intensa agitação política das massas, associada a série das instituições sociais.<sup>106</sup>

Em suma, para mim, esses episódios vão mostrar que os direitos sociais não deixam de ser um instrumento de pacificação social, como afirma Oliveira,<sup>107</sup> mas, no lugar de uma alternativa proposta pelos próprios grupos que sofrem com as distorções do sistema capitalista; no Brasil funcionaram como um projeto de organização social concebido por grupos dirigentes, ao preço não raro dos direitos políticos para administrar o conflito social ao nível do tolerável. Cidadania, construída de cima para baixo e dentro do próprio Estado, aquilo que Carvalho chama de estadania.<sup>108</sup>

Acredito que o acesso à justiça durante boa parte de sua existência no Brasil, enquanto direito social, não tenha fugido a essa especificidade de nossa experiência, sendo a Defensoria Pública uma evidência disso até mesmo após a abertura democrática como se vê em seu desenho institucional - assunto que tratarei no capítulo III.

---

<sup>104</sup> SANTOS, W. G. dos. *Razões da Desordem*. Que faz explícita alusão ao modelo de DAHL, R. *Poliarquia*.

<sup>105</sup> Idem: 30.

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> OLIVEIRA, D. A. de. *O papel da Defensoria Pública na Inconfidência Mineira*.

<sup>108</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*.

Os direitos sociais na experiência brasileira tiveram papéis bastante significativos. Não corresponderam aos direitos políticos, de acordo com o diagrama de Marshall (1967), quer dizer não foram resultado de uma contestação pública organizada. Foram alçados como um meio de pacificação dos interesses divergentes com os grupos dominantes, que não queriam sair de sua posição de intermediários das trocas políticas. Ainda assim, em muitos casos, só foram reconhecidos àqueles que poderiam conseguir se organizar para pressionar corporativamente os grupos dirigentes, enquanto os mais vulneráveis não puderam ser beneficiários dos direitos sociais, reprimidos em suas demandas, seja pela violência pública ou privada.

É possível afirmar que os direitos sociais no Brasil foram também um instrumento de reformas conservadoras, o que não significa que não exista ou tenha existido política social no Brasil, ou muito menos, que elas não cumpram seu destino, e sim, porque em certa medida, a construção da cidadania no Brasil se deu com certos embaraços.

Para mim, o modelo institucional da Defensoria Pública do Rio de Janeiro é um desses exemplos. Não obstante, criada até mesmo cedo em comparação com outras experiências de solução aos problemas do acesso à justiça, a partir dos dados de Cappelletti e Garth,<sup>109</sup> os seus entraves institucionais retardaram a sua implementação em caráter qualitativo, revelando a resistência dos grupos dirigentes em efetivar a dimensão social da cidadania para permanecer aquela situação já apontada, em que se estabelecem hierarquias nos Serviços de Justiça.

---

<sup>109</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*.

### O acesso à Justiça no Direito brasileiro

Neste tópico, comento as conseqüências gerais da incorporação dos direitos sociais no constitucionalismo para, nos tópicos seguintes, chegar até o acesso à justiça no contexto brasileiro.

#### Constitucionalismo social

Por influência da rota da construção da cidadania no Brasil, o reconhecimento do acesso à justiça no direito nacional foi cedo e desacompanhado de medidas para sua implementação, e, mais, declarados num ambiente de baixa ou nenhuma liberdade política e civil.

Em outras experiências, os direitos sociais foram contra-partida de direitos políticos, quer dizer a transformação do papel do Estado para implementá-los foi fruto da ação de vários grupos que puderam se organizar em torno de suas demandas. Alguns puderam reivindicá-los num ambiente de contestação pública mais seguro, onde restringir as dimensões civil e política da cidadania teria altos custos para os grupos dirigentes.

Não só a alta institucionalização dos direitos civis e políticos em alguns Estados do mundo norte-ocidental elevaram os mencionados custos, como crises internas e externas próprias dos Estados Liberais, como aponta Rémond, comprometeram as bases de legitimidade dos grupos dirigentes e fortaleceram diversos segmentos excluídos a se organizarem pelo reconhecimento da dimensão social da cidadania e exigindo a correspondente intervenção estatal nos padrões de estruturação da sociedade para implementar esses direitos.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Essas crises foram de ordem interna, como desemprego, falta de adaptação da democracia parlamentar às circunstâncias dos Estados onde era implementada, como os novos estados do leste europeu e de ordem externa, segundo diz Rémond, foi do mesmo modo ameaçadora, porque, ao Estado Liberal e a sua correspondente democracia representativa parlamentar são desferidos ataques gravíssimos de *inimigos irreductíveis, que lhe culpam os próprios fundamentos; o comunismo e o facismo (...)*, argumentam com as

Os Estados assumiram para si uma série de encargos como saúde, educação, previdência, proteção ao trabalho e outros conteúdos compreendidos da dimensão social da cidadania, nascendo daí o Estado Social, o Welfare State – que, em termos grosseiros, se diferenciaria do Estado Liberal por adotar sistematicamente políticas sociais que intervêm nos padrões que estruturam a sociedade.

Essa nova postura dos Estados marcou de tal modo o sistema jurídico contemporâneo que, como apontam constitucionalistas como Bercovici, as Cartas Políticas elaboradas após o final da I Guerra Mundial, além das características comuns das constituições anteriores de declaração de direitos, compreendem ao lado dos direitos tradicionais individuais, os chamados direitos sociais:

Estas novas Constituições consistem em uma tentativa de estabelecer uma democracia social, abrangendo dispositivos sobre a ordem econômica social, família educação e cultura, bem como instituindo a função social da propriedade. As concepções sociais ou socializantes, assim como a determinação de princípios constitucionais para a intervenção estatal nos domínios social e econômico, são, assim, consideradas fundamentos do novo *constitucionalismo social* (...).<sup>111</sup>

São exemplos comumente citados desse novo perfil do constitucionalismo a Constituição Mexicana de 1917 que sistematiza o conjunto dos direitos sociais, e, posteriormente, a mais citada, a constituição de Weimar de 1919. A partir de então, o constitucionalismo se propôs, através dos direitos sociais, condicionar os direitos de propriedade e os demais direitos individuais.<sup>112</sup>

---

deficiências internas do Estado Liberal e pretendem, em face do formalismo como é diagnosticada a sociedade, instaurar uma ordem mais justa e mais igualitária. RÉMOND, R. *O século XX de 1914 aos nossos dias*.

<sup>111</sup> BERCOVICI, G. *Constituição e estado de exceção permanente*: 25.

<sup>112</sup> A constitucionalização dos direitos sociais teve efeitos sobre o próprio recurso analítico de se separar o direito em dois grandes campos, o privado e o público, o que tornou imprópria a concepção de direitos unicamente no sentido privado capaz de justificar uma concepção puramente individualista. Critérios até então adotados para distingui-los em público e privado vão se tornar um tanto obsoletos para distingui-los. Os direitos sociais representam uma intervenção do Estado numa relação onde ele, seus agentes e instituições, não estão diretamente envolvidos, mas ela se deve, para manter as bases mínimas de solidariedade social. Assegurar a cidadania de determinados grupos que não estavam suficientemente protegidos com os institutos de direito privado, baseados na presunção da igualdade, liberdade contratual, propriedade privada

Comanducci extrai mais observações desses novos direitos nas constituições contemporâneas, os direitos sociais, diz, ocasionaram a alteração do sentido ideológico do constitucionalismo contemporâneo, onde, no anterior, a limitação do poder estatal, ponto central do movimento nos séculos XVIII e XIX, foi posta em segundo plano.

Até então o eixo central, ou nos termos de Comanducci, o sentido ideológico do constitucionalismo dito moderno, o caminho para se assegurar a cidadania era administrar a luta entre a liberdade e autoridade estatal, sendo que a liberdade significava determinar limites do poder que o governo podia exercer sobre a comunidade. Essa troca se dá porque, assim como os direitos de liberdade tradicionais, resultantes de uma concepção privada e individualista do direito, os sociais passam a ser reconhecidos como básicos à vida humana, como fundamentais, porque:

(...) el hecho de que el poder estatal, en los ordenamientos democráticos contemporáneos, no es más visto con temor y sospecha por la ideología neoconstitucionalista, que más bien se caracteriza justamente por su apoyo a esse modelo de Estado constitucional y democrático de derecho, que se há afirmado progressivamente en Occidente y que va expandiendo su influencia en vastas zonas del mundo.<sup>113</sup>

Os direitos sociais como fruto das contradições geradas pela evolução do capitalismo,<sup>114</sup> juntamente como os outros direitos tradicionais, passam a ser o caminho central em que o constitucionalismo pretende administrar o conflito social. Comanducci ainda aponta mais características das constituições contemporâneas, que as diferencia da constituição garantia dos séculos XVIII e XIX é que não se

---

e etc. Este acontecimento vai levar a retirada completa de algumas relações jurídicas do que até então se considerava no campo do direito privado, como as relações contratuais entre o capital e trabalho, a contar do século XIX, e diminuição da esfera dos institutos de direito privado baseados na responsabilidade individual. Este último fenómeno conhecido como *publicização* do direito privado. GIORGIANNI, M. O direito privado e as suas atuais fronteiras: 35.

<sup>113</sup> COMANDUCCI, P. Formas de (Neo)Constitucionalismo: Un Análisis Metateórico: 100.

<sup>114</sup> PISARELLO, G. Del Estado Social Legislativo al Estado Social Constitucional: por una protección compleja del los derechos sociales: 82.

restringem a elencar os direitos, mas a sublinhar a importância dos mecanismos institucionais de tutela dos direitos fundamentais. Destaca a exigência do Estado que se estende para não só a declaração, mas a concretização e garantia de tais direitos,<sup>115</sup> superação do constitucionalismo garantia de limitação do poder, pelo social requer ainda instrumentos que os tornem eficazes.<sup>116</sup>

A questão da preocupação com instrumentos de eficácia dos dispositivos constitucionais parte da constatação de que não basta o câmbio ideológico do constitucionalismo contemporâneo para assegurar a disposição dos grupos dirigentes em aceitá-lo, pois, como aponta Pisarello, a experiência recente do constitucionalismo é marcante ao apontar que:

(...) a lo largo de casi todo el siglo diecinueve el papel constitucional de los derechos sociales no pasa de ser el de cláusulas políticas de compromiso, a menudo promovidas por élites conservadoras o liberales reformistas como una forma de dotarse de legitimidad y de desarticular los movimientos sociales que perseguen un reconocimiento más amplio de sus intereses.<sup>117</sup>

Os direitos sociais ao lado dos tradicionais direitos individuais de liberdade ganham no constitucionalismo contemporâneo um caráter metodológico novo; resgatando um pouco a idéia dos jusnaturalistas da existência de um estatuto jurídico anterior a formação das sociedades políticas, insere os direitos sociais na condição de normas fundamentais juntamente com os demais direitos da cidadania.

Os direitos fundamentais, dentro da técnica constitucional, têm como finalidade, independente de seus conteúdos específicos, preservar aqueles interesses ou capacidades aos quais não só o Estado, mas as gerações futuras estão subordinados, dando o sentido que Elster atribui ao constitucionalismo se referindo

---

<sup>115</sup> COMANDUCCI, P. Formas de (Neo)Constitucionalismo: Un Análisis Metateórico: 100.

<sup>116</sup> Nesse sentido, a Constituição de 1988, além de reconhecer o acesso à justiça como um direito social, elege ainda a política social Defensoria Pública como a medida central voltada para a eficácia daquela dimensão da cidadania.

<sup>117</sup> PISARELLO, G. Del Estado Social Legislativo al Estado Social Constitucional: por una protección compleja del los derechos sociales: 82.

aquellos límites sobre las decisiones mayoritarias; de modo más específico, a los límites que en cierto sentido son autoimpuestos.<sup>118</sup>

A importância da técnica constitucional atribuindo especial teor aos chamados direitos fundamentais se comprova em diversas experiências históricas do séc. XX, quando grupos tentaram homogeneizar a sociedade aniquilando as diferenças, legitimando-se através da formação de maiorias para prescindir direitos fundamentais a alguns setores da sociedade.

A fundamentação teórica para se relativizar os direitos fundamentais vinha de críticos ao chamado Constitucionalismo Liberal, como denominaria o constitucionalista alemão Carl Schmitt, aos sistemas constitucionais que teriam como princípio reitor:

a proteção do indivíduo diante do poder do Estado, que se materializa segundo dois princípios fundamentais: o primeiro, de carácter distributivo, pressupõe que *a liberdade do indivíduo é ilimitada, enquanto a autoridade do Estado para intervir na esfera privada é limitada*; o segundo, de carácter organizativo, pressupõe o controle do Estado mediante a divisão do seu poder em três partes, *legislativa, executiva e judiciária*.<sup>119</sup>

Os direitos fundamentais eram considerados *um obstáculo desprezível, um resquício da burguesia liberal do século XIX, que deveria desaparecer na sociedade alemã vindoura*,<sup>120</sup> assim justificavam-se alterações nos procedimentos legislativos que permitiam poderes ao presidente do Reich adotar medidas com força de lei capazes de alterar até mesmo os direitos fundamentais,<sup>121</sup> como no exemplo da Alemanha nazista ao se prescindir os direitos de minorias não só enquanto membros da sociedade política, mas o mais básico elemento da condição humana, a vida... através de leis como as Leis de Nuremberg de 1935.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> ELSTER. S/ ref.: 34.

<sup>119</sup> PESSANHA, C. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras – teoria e prática: 148.

<sup>120</sup> BERCOVICI, G. *Constituição e estado de exceção permanente*: 30.

<sup>121</sup> PESSANHA, C. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras – teoria e prática: 153.

<sup>122</sup> Em 1935 o governo alemão implementou o que ficou conhecido como Leis de Nuremberg. Eram leis que institucionalizavam muitas das teorias raciais prevalentes na ideologia nazista. Elas excluía judeus alemães da cidadania

Então essa nova metodologia de eficácia de direitos expressa pelos direitos fundamentais vai inscrever no constitucionalismo contemporâneo limites definidos à democracia as maiorias eventualmente constituídas. Os direitos fundamentais das constituições do XX são direitos humanos básicos positivados no contexto do Estado-Nação, independente da especulação sobre o fundamento dos mesmos; o seu valor está fundado no consenso que eles expressam sobre a condição mínima do ser humano<sup>123</sup> e, por isso, não estão sujeitos às variações de vontade das maiorias através das reformas constitucionais.<sup>124</sup>

Esses princípios ou direitos fundamentais irão consagrar certas intervenções/liberdades em favor do indivíduo e de grupos não mais baseados na mera relação formal que se estabelece entre o Estado e seus súditos, porque ele deixa não só de ser o único responsável por mantê-los e defendê-los, como ainda perde completamente a possibilidade de prescindí-los.<sup>125</sup> Os direitos fundamentais irão atribuir autenticidade, legitimidade às constituições.

Os direitos fundamentais vão permitir o abandono de idéias de que a existência de leis e políticas defendidas pela maioria vão bastar para garantir a cidadania e o povo deixará de ser considerado um simples conjunto de indivíduos.<sup>126</sup> Mas, ainda que os direitos sociais estejam constitucionalizados, e haja uma técnica constitucional que lhes atribua um status especial, a eficácia

---

alemã e os proibia de ter relações sexuais com pessoas de *sangue alemão ou relacionado*. Estas leis privavam os judeus, entre outras coisas, da maioria de seus direitos políticos, definiam os judeus não por suas leis religiosas, em vez disso, qualquer um que tivesse três ou quatro avós judeus era definido como judeu, independente se o indivíduo se identificava como Judeu ou pertencia à comunidade judaica. Muitos alemães que não praticavam o Judaísmo há anos (e gerações) foram incluídos nesta onda de terror nazista. Até mesmo pessoas cujos avós se haviam convertido ao cristianismo foram consideradas judias.

<sup>123</sup> BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*.

<sup>124</sup> ELSTER. S/ ref.

<sup>125</sup> Refiro-me ao sistema internacional de defesa dos Direitos Humanos baseado em organizações intra-governamentais, como essencialmente as Nações Unidas e no campo regional a Organização dos Estados Americanos, que, apesar das barreiras da soberania, medem a legitimidade de governos a partir do cumprimento de seus mesmos com os Direitos Humanos. Conf. ANNONI, D. *Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional*.

<sup>126</sup> DWORKIN, R. *A democracia e os direitos do homem*.



desses instrumentos depende do dado objetivo das relações sociais em poder utilizá-los.

Pisarello suspeita dos benefícios dessas Constituições, pois, em muitas situações, as normas terminam não raro funcionando como uma *cobertura básica* à disposição do legislador de alterar dispositivos, realizar incursões em certas esferas do constitucionalismo liberal, que antes eram vedadas radicalmente,<sup>127</sup> e não como um compromisso para os poderes públicos implementarem políticas sociais. Para ele, os direitos sociais deveriam ser verdadeiros direitos subjetivos dos cidadãos, que poderiam ter aplicação imediata não dependendo da disposição do legislador em dar eficácia regulamentar aos dispositivos constitucionais que asseguram dos direitos sociais.

Acredito que a leitura de Pisarello é útil na questão da constitucionalização do acesso à justiça, como para explicar as moldagens conservadoras que foram recepcionadas na Constituição de 1988; uma Constituição que paradoxalmente, possui uma extensa declaração de direitos da cidadania.

A Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro, em muitos momentos, configurou o acesso à justiça como um direito social legislativo, que dava a cada passo de modernização uma cobertura ao governo do Estado para permitir algumas mudanças na estruturação dos Serviços de Justiça, mas não tornando direito próprio do cidadão ou, para Pisarello, um sentido de direito subjetivo público, dada a ausência de políticas sociais para implementá-los.

### **O papel passivo do Estado brasileiro**

Aqui comento as situações que precederam ao reconhecimento do acesso à justiça como um direito social, correspondente a dimensão social da cidadania.

Antes do papel do Estado Brasileiro ser alterado no que diz respeito ao acesso à justiça, algumas medidas foram ensaiadas de modo restrito, seja pelo

---

<sup>127</sup> PISARELLO, G. Del Estado Social Legislativo al Estado Social Constitucional: por una protección compleja del los derechos sociales: 84.

Estado, com isenções de custas judiciais, seja por comissões de advogados incumbidas de prestar assistência jurídica gratuita.

Nem mesmo com a chegada da constitucionalização do acesso à justiça nos moldes de direitos sociais, quer dizer, ao atribuir ao Estado a incumbência de prescindir as externalidades que se opõe ao cidadão na busca pelos Serviços de Justiça, houve a implementação dessa dimensão da cidadania, pois a ela faltou a correspondente política social, no caso, a principal delas a Defensoria Pública. Quer dizer, para usar aqui os termos de Pisarello, o acesso à justiça permaneceu como um direito social legislativo, por faltar a política social para implementá-lo, na dependência do ânimo do administrador público de efetivá-lo.

A questão do acesso à justiça foi omissa nas constituições brasileiras de 1824, 1891 e 1937, considerada nas cartas políticas de 1934, 1946, 1967 e destacada em maior significação na Constituição de 1988. Somente através dessa constituição e da que lhe precedeu que se pode dizer que o acesso à justiça tornou-se uma dimensão social da cidadania no Brasil, a partir do exemplo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, mas condicionada ao projeto de acesso à justiça previamente determinado dos grupos dirigentes.

As primeiras iniciativas em torno de se viabilizar o acesso à justiça no Brasil não poderiam deixar de ser um reflexo da sociedade estratificada brasileira, o que aponta o desligamento dessas medidas com o status da cidadania, porque elas não tinham um caráter universalizante enquanto direitos, mas possuíam um teor de política compensatória, não pretendiam desfazer as situações onde os cidadãos são inferiorizados nos Serviços de Justiça em razão de externalidades sociais.

Mesmo com a constitucionalização inaugural em 1934, nenhum dos estados ou a própria união aplicaram políticas públicas para iniciar o longo caminho da implementação do acesso à justiça via Defensoria Pública. O que havia até então desde a época do início da República eram medidas paliativas que partiam de alguns segmentos da sociedade civil brasileira organizados para oferecer a

assistência judiciária gratuita, como as comissões de advogados. Medidas que, conforme a leitura de Cappelletti e Garth inicialmente apontadas, revelavam ainda um papel passivo do Estado frente às externalidades sociais e não individuais na fruição dos Serviços de Justiça.<sup>128</sup>

No Império existiam leis que pretendiam facilitar os meios de defesa da população, qualificada nesses documentos como pobre ou indigentes, através de isenções de custas ou da nomeação de advogados gratuitos, por exemplo, cedidos por missões católicas como a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro que teria constituído o defensor do Alferes da Inconfidência Mineira, Tiradentes.<sup>129</sup>

Leis como as Ordenações Filipinas (legislação vigorou no país até 1916 quando surgiu o Código Civil Brasileiro) promulgadas, em 1603, por Felipe II, Rei da Espanha e Portugal, determinava isenção de custas aos *indigentes*. Posteriormente, em 1841, a reforma do Código Penal (Lei 261 de 03/12/1841) determinava que, em caso de pobreza do cidadão, metade das custas seriam pagas pelo erário municipal, e, no ano seguinte, no Código de Processo Civil novas medidas nesse sentido seriam retomadas.

A Constituição Imperial não previa o acesso à justiça e, ainda que declarasse a igualdade de todos ante a lei, teria problemas, por que desnaturalizar nos Serviços de Justiça inferioridades que as próprias práticas das relações sociais admitiam ao abrigo do direito? Isso porque essa constituição negava a cidadania civil, por conviver décadas com a escravidão que muito custou a expansão da cidadania no país:<sup>130</sup>

(...) Art. 179 – A inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

(...) XIII – A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue,

---

<sup>128</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*.

<sup>129</sup> OLIVEIRA, D. A. de. *O papel da Defensoria Pública na Inconfidência Mineira*.

<sup>130</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*.

o recompensará em proporção dos merecimentos de cada um.

Esta constituição e a seguinte compreendiam o acesso à justiça simplesmente como um direito de petição do cidadão de poder encaminhar seus interesses ante os tribunais, o que raramente se atenuava somente a partir das isenções de custas.

As primeiras medidas, além das isenções de custas, foram promovidas pelo Instituto dos Advogados do Brasil – IAB que em 1870, criou um conselho para prestar assistência judiciária (Moraes e Silva, 1984). As ações do IAB muito pouco resultaram efeito, até mesmo em seus objetivos normativos, já que posteriormente, apesar de instaurada nova comissão, para novo projeto de Lei de Assistência Judiciária, resultou em 1890 no Dec. n. 1030 de 14/11/1890, com caráter meramente programático, ou seja, limitava-se a determinar que o Ministério da Justiça deveria criar uma comissão para prestar assistência judiciária aos pobres.

A medida só foi regulamentada anos depois pelo Dec. n. 2.457 de 8/02/1897 que organizou a Assistência Judiciária do Distrito Federal. A assistência judiciária era composta por comissões de advogados que tinham mandato anual e defendiam os cidadãos somente em processos, não havia, portanto, atividade consultiva que hoje a defensoria pratica, nem mesmo essas comissões representavam um sistema de defesa oficial como vem a ser as defensorias. Por outro lado, a lei era bastante inovadora ao assegurar isenção de custas extra-judiciais e obrigar os diretores de casas prisionais a semanalmente enviar as comissões de assistência judiciária a lista dos presos sem advogados.

O restante do país não contava com a assistência judiciária, limitada ao Distrito Federal, à época o Rio de Janeiro, o que muito se agrava dada a circunstâncias de que a população brasileira da época era determinadamente rural dividida pelo Vale do São Francisco, Amazonas, Planalto Paulista e Central e Rio Grande do Sul, tendo como caráter de localização o açúcar, a borracha, o café e a

pecuária,<sup>131</sup> sob chefia de descentralizada de fazendeiros e autoridades públicas locais. A essa época a Constituição Republicana de 1891 praticamente repete a que lhe precedeu ao registrar o papel passivo do Estado ante as dificuldades dos cidadãos de usufruir dos Serviços de Justiça

(...) Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos: Parágrafo segundo – Todos são iguais perante a lei.

Essa constituição ao tempo que suprimia a cidadania social da educação, ao eximir o governo de fornecer instrução primária, que constava da Constituição Imperial, retirava dos analfabetos a prática da cidadania política, através do voto.<sup>132</sup> Sob tal orientação não é de se estranhar que as medidas em torno das comissões de assistência jurídica em si mesmas determinavam um alcance restrito ou inexistente em favor da expansão dos benefícios dos Serviços de Justiça, porque as diferenças sociais eram gravíssimas e estimuladas pelo próprio Estado ao eximir-se de políticas públicas básicas na área da educação.

As distorções culturais, provocadas pela omissão do Estado no âmbito educacional, dificultavam a implementação do acesso à justiça, naturalizavam as circunstâncias para só uns poucos instruídos terem o uso dos Serviços de Justiça, retardava a difusão entre os próprios cidadãos da idéia do universalismo dos Serviços Judiciais. Além do mais, somavam-se outras barreiras, como dificuldades econômicas, e havia os riscos, dada a ausência de direitos civis, de se buscar aqueles serviços, pois os embaraços da coação pela violência eram o lugar comum ao fazer o cidadão se resignar, admitir que aqueles serviços eram somente para os grandes homens da comunidade.

A mudança dessas barreiras dependiam, primeiramente, de uma reestruturação do poder baseado nas oligarquias agrárias, dos coronéis, que, através da posse da terra, habituavam-se a influenciar a política nacional através

---

<sup>131</sup> CARONE, E. *A República Velha. Instituições e Classes Sociais*.

<sup>132</sup> CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*: 45.

da *prepotência, de fanfarronice, de impostura, de mando sem discussão*<sup>133</sup> e estes, certamente, não desejariam que aqueles a quem infligiam com seus desmandos pudessem ter meios de reagir através dos Serviços de Justiça. Desse contexto, suspeito dos objetivos concretos das comissões de assistência judiciária. É possível que não pretendessem impedir que grupos deixassem de ser inferiores a outros nos Serviços de Justiça, porque, nas práticas sociais, isso já era consolidado institucionalmente no meio social do qual essa pequena elite, os advogados, eram oriundos.

Dados citados por Carvalho, referentes ao censo de 1920, podem nos dar uma idéia do número ínfimo de advogados no país. O autor revela, que, em 1920, o país contava com 30 milhões de habitantes, desse total 24% sabiam ler escrever, e no país havia apenas a faculdade de direito de Recife e a do Largo do São Francisco em São Paulo, ambas criadas por Dom Pedro I, no início do séc. XIX.<sup>134</sup>

A mentalidade desses juristas também não poderia deixar de refletir sobre a existência social política brasileira na transição entre o império e o advento republicano, de um Estado sem nação, como preferiam ver alguns, um Estado que necessitava de uma burocracia administrativa forte para determinar os caminhos e construir uma nação, como já exemplifiquei.

A implantação dos dois primeiros cursos de Direito no Brasil, em 1827, um em São Paulo e outro em Recife (transferido de Olinda em 1854), era a exigência dessa elite, sucessora da dominação colonizadora, que buscava concretizar a independência político-cultural, recompondo, ideologicamente, a estrutura de poder e preparando nova camada burocrático-administrativa, setor que assumiria a responsabilidade de gerenciar o país. Por que então abrir os canais dos Serviços de Justiça a quem se considerava incapaz de organizar-se em torno de seus interesses?

---

<sup>133</sup> CARONE, E. *A República Velha. Instituições e Classes Sociais*.

<sup>134</sup> CARVALHO, J. M. *Nação Imaginária: memória, mitos e heróis*.

Contribuíram para elaborar um pensamento jurídico ilustrado que correspondia aos interesses de classes dominantes, queriam implementar um modelo de Estado de Direito onde qualquer dissidência fosse exortada como contrária à paz social, bem distante dos anseios de uma sociedade agrária da qual grande parte da população encontrava-se excluída e marginalizada como no exemplo lobatiano do Jeca Tatu agudamente interpretado por Alves Filho.<sup>135</sup>

Mais adiante, à época do declínio do período que a historiografia convencionou chamar República Velha, em 1931, o Estado incumbiu formalmente os advogados da responsabilidade de assegurar o acesso à justiça aos que não tivessem condições de pagar por tais serviços. O acesso à justiça vai ganhar os contornos iniciais de um direito social, para além de um direito de petição, com governo de Getúlio Vargas quando a Carta Constitucional de 1934 cria a obrigação do Estado de assegurar a assistência jurídica aos necessitados.

Por outro lado, como na ocasião inexistia serviço de assistência judiciária instalado nos estados da federação, a obrigação de prestar a responsabilidade do acesso à justiça restou aos advogados. Assim, o acesso à justiça estava legado, no mínimo, às conveniências da autonomia federativa, aliás, como padece até os dias de hoje, não era um direito subjetivo dos cidadãos.<sup>136</sup> Então o caráter social deste direito ficou apenas em sentido figurativo, simplesmente por faltar a política social correspondente para sua implementação, como as Defensorias Públicas, e dependente da caridade dos advogados.

### **As primeiras intervenções do Estado**

Aqui comentarei as transformações que, pouco a pouco, contribuíram para reformular o papel do Estado Brasileiro em matéria de acesso à justiça.

A Carta Política de 1934, como já dito, foi inédita no histórico constitucional

---

<sup>135</sup> ALVES FILHO, A. *As metamorfoses do Jeca Tatu*.

<sup>136</sup> PISARELLO, G. *Del Estado Social Legislativo al Estado Social Constitucional: por una protección compleja del los derechos sociales*.

brasileiro ao consagrar o novo direito do acesso à justiça, *o direito do cidadão usufruir de condições concretas para a defesa de seus direitos*. De outro modo, a constituição afirma, com essa passagem, que o princípio da igualdade ante a lei e o direito de petição aos Serviços de Justiça não são suficientes, sendo necessárias medidas efetivas para que os direitos da cidadania sejam reconhecidos e encaminhados eficazmente.

Apesar dessa importante declaração constitucional, faltou a política social correspondente, e os cidadãos só contaram com alguns instrumentos de isenções de custas. A constituição posterior, de 1937, retrocede na questão e restringe-se declarar o direito à igualdade, sem a correspondente e necessária garantia do acesso à justiça

(...) Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: 1º) todos são iguais perante a lei.

A Constituição de 1946 preenche a omissão da constituição precedente e volta a garantir o direito ao acesso à justiça

(...) Art. 141 (...) § 35 – O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

Prescreveram ainda, de forma mais explícita outras questões que também se relacionam ao acesso à justiça ao fixar o direito a celeridade em seu I, do § 36, do mesmo art. 141 (*rápido andamento dos processos nas repartições públicas*), aliás, disposição esta inexistente na Constituição de 1988 e especialmente cara àqueles que buscam os Serviços Judiciais.<sup>137</sup>

Alguns anos antes da criação da Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro, em 1954, uma das importantes soluções para o acesso à justiça é regulamentada de modo bem abrangente.

---

<sup>137</sup> A respeito da demora dos Serviços de Justiça como um obstáculo ao acesso à justiça há o cuidadoso trabalho de Annoni que, entre outras coisas, destaca o tratamento dessa situação no sistema internacional de proteção aos direitos humanos. ANNONI, D. *Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional*.



Refiro-me a Lei 1060 de 5 de fevereiro de 1950, que além de prever que o serviço de assistência jurídica oficial fosse organizado e mantido pelo união e pelos estados, estruturou uma série de mecanismos processuais para facilitar o encaminhamento dos interesses do cidadão através dos Serviços de Justiça, prevendo as condições para isenções de custas e suas conseqüências. Uma grande importância da Lei 1060/50 é a de não se prender a nenhum código, lei processual ou até mesmo a quem prestaria o serviço de assistência, fosse oficial ou voluntária.

Até a data de sua edição, era bem heterogêneo o modo como as leis no Brasil tratavam as isenções ou facilidades processuais para o cidadão, porque dependia de qual campo do direito estivesse submetida à questão nos Serviços de Justiça, ou mais exatamente, se no âmbito da legislação penal, trabalhista, processual, fiscal, prestada por comissão própria de assistência ou advogado voluntário.<sup>138</sup> As várias disposições a respeito resultavam no tratamento diferenciado daqueles que buscavam os Serviços de Justiça, conforme a legislação geral a que estivesse submetido seu interesse, como a referida lei o tratamento é homogeneizado.

A lei também não condicionou se os serviços de assistência jurídica para terem o benefício da isenção de custas deviam ser prestados por comissão própria de assistência seja ela pública seja privada, permitindo que até mesmo advogados particulares dispostos a advogar gratuitamente possam requerer o benefício da isenção de custas para defender cidadãos necessitados.

---

<sup>138</sup> MIOTTO, A. B. A Defensoria Pública no Brasil: 78. Cabe observar que a referida lei, ainda vigente, prevê meios de facilitação de defesa, como isenções de custas, ainda para aqueles que não estejam sob a defesa de defensor público. No caso, há a permissão para que advogados particulares, livremente nomeados pelo cidadão, possam defendê-lo na condição de advogado gratuito, auxiliando, desse modo, o serviço de defesa oficial, o que não se confunde com a figura do advogado *dativo*, que corresponde a uma exigência de defesa e da capacidade de estar em juízo, independente das condições econômicas da parte.

Antecedentes nacionais da assistência oficial					
Fase	Período	Acontecimentos			
		Ato	Data	Executivo	Legenda
1ª fase Assistência Jurídica Voluntária	1890 à 1934	Dec. 1030	14/11/1890	Francisco Portela	Incumbiu ao Ministério da Justiça a criação de uma comissão de assistência judiciária
		Dec. 2457	08/02/1897	José Maurício de Abreu	Regulamentou o Dec. 1030 criando a comissão de assistência judiciária
2ª fase Assistência Jurídica Oficial	1934 À 1950	Constituição Federal	1934	Getúlio Vargas	Previsão constitucional inovadora onde é fixada a competência privativa da União para legislar sobre “normas fundamentais da assistência judiciária” – art. 5º, XIX, c; e no Capítulo “Dos Direitos e Garantias Individuais, estabelecia: “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais, e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos” – art. 113, item 32. Abrindo caminho para a criação para órgãos de assistência jurídica oficial
		Constituição Federal	1937	Getúlio Vargas	Texto omissivo quanto a assistência jurídica oficial, havendo dispositivos indiretos a respeito, como o Art. 122 A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) VII – o direito de representação ou petição perante as autoridades, em defesa de direitos ou do interesse geral.
		Constituição Federal	1946	Eurico Gaspar Dutra	Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) Parágrafo quarto – A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.
		Dec Lei 1060	05/02/1950	Eurico Gaspar Dutra	Prevê que o serviço de assistência jurídica oficial fosse organizado e mantido pelo Estado, estruturou uma série de mecanismos processuais para facilitar o encaminhamento dos interesses do cidadão através dos Serviços de Justiça, prevendo as condições para isenções de custas e suas consequências.

Fonte: Banco de dados do autor

Anos após a lei referida, quer dizer no mesmo breve período em que os grupos dirigentes permitiram o exercício da cidadania política, em 1954 implementa-se, no Rio de Janeiro, o primeiro ensaio da política social Defensoria Pública.

Interessante, por fim, observar, como apontarei a partir do exemplo do Estado do Rio de Janeiro, que foi justamente nos períodos de supressão das demais dimensões da cidadania que a política social Defensoria Pública foi impulsionada e organizada com vigor. Para mim, corroborando a tese da utilização do acesso à justiça como um instrumento de cooptação de grupos sociais para diminuir ou

eliminar a resistência a tomada do Estado por grupos autoritários, o caráter de assimilação da Revolução Passiva.

Justamente durante o regime militar de 1964, quando foram prescindidos direitos políticos e civis, o projeto do acesso à justiça foi resgatado, especialmente na década de setenta, quer dizer, no auge do período ditatorial. Nessa ocasião a política social Defensoria Pública ganha forma e consistência sob o compromisso constitucional de 1967 que *será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei* (art. 150, parágrafo 32).

A Constituição de 1988 prossegue com o projeto do acesso à justiça reconhecendo-o enquanto direito fundamental e direcionando a assistência jurídica para o modelo público, oficial, sem qualquer menção às iniciativas oriundas da própria sociedade civil, ao indicar as defensorias públicas como políticas sociais básicas na matéria, fortalecendo o papel do Estado

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

(...) art. 134. *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 (...).*<sup>139</sup>

Esse fortalecimento do papel do Estado no acesso à justiça, revelado pela adesão total do constituinte ao modelo de assistência jurídica oficial, também associa à concepção da defensoria como um projeto de modernização conservadora, revelado aqui na proposta de fortalecimento do Estado,<sup>140</sup> porque, se

---

<sup>139</sup> Grifo meu.

<sup>140</sup> Outras experiências em matéria de acesso à justiça, como a Norte Americana, a obrigação do Estado de prestar assistência judiciária volta-se exclusivamente para o âmbito criminal, daí que predominar como instrumento de implementação do acesso à justiça ser a organização da própria sociedade civil americana, como, por exemplo, a Associação de Advocacia Pro Bono: *A Constituição dos EUA garante o direito à assessoria jurídica para pessoas*

por um lado, o Estado reconhece ao cidadão direito a existência de Serviços de Justiça onde as diferenças sejam desnaturalizadas, por outro, busca a centralização das políticas no Estado. Não discuto a conveniência do modelo, apenas constato ser patente a concentração de mais atribuições, poder, ao Estado por um modelo que o responsabiliza em primeiro lugar pelo acesso à justiça, o que não impediu, ao longo da construção do acesso à justiça no Brasil, iniciativas próprias da sociedade civil. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, atualmente existem outras iniciativas além da Defensoria Pública no atendimento ao cidadão, como os escritórios modelos da maioria das universidades que advogam gratuitamente para aqueles que comprovam insuficiência de recursos, como ainda algumas associações de defesa do consumidor e outras. Mas é o modelo oficial que absorve a maior demanda.

Em relação ao tema aqui analisado, há que se reconhecer a importância da Constituição de 1988, sobre as anteriores; mas, ainda que a Carta Política simbolize um processo de mudança de regime, basear a garantia dos direitos do cidadão como limites aos poderes do Estado não pode deixar de ser fruto de um compromisso de se levar o trabalho constituinte até o final, por isso uma série de concessões foram feitas.<sup>141</sup> O enorme desconto subtraído pelo constituinte de 1988 ao projeto de acesso à justiça brasileiro foi o de tirar da gaveta o modelo de Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro sem tê-lo transformado, seja evitar a criação de mais instância de poder com forte poder de barganha nas relações sociais, como o Ministério Público, por exemplo, seja para não criar dificuldades as políticas de ajuste estrutural que estavam por vir.<sup>142</sup>

---

*acusadas de atos criminais, e, há muitas décadas, os tribunais são obrigados a oferecer representação legal àqueles que não têm condições de contratar seus próprios advogados. Nos processos cíveis, as partes não têm essa garantia; no entanto, organizações municipais e jurídicas, bem como o governo federal, tornaram a representação legal disponível para a população de baixa renda por meio de vários mecanismos. GUY, A. Representação Pro Bono: Assessoria Jurídica onde for necessário: 1.*

<sup>141</sup> FARIA, J. E. *Direitos Sociais e Justiça - uma questão de direito.*

<sup>142</sup> *Se, por um lado, setores desfavorecidos foram objeto de direitos sociais no*

Seja como for, o acesso à justiça, como direito social, permanece na Constituição Federal de 1988 no rol dos direitos fundamentais, o que implica numa importante limitação às variações de vontade das maiorias que venham a se constituir, e abre caminho, apesar dos traços que apontarei no capítulo seguinte, para mudanças reais de implementação daquela dimensão social da cidadania, como, aliás, o constituinte derivado já deu provas de estar disposto a fazê-lo no exemplo da Emenda Constitucional 45/2004.

Julgo que essas transformações reais se dão em virtude da progressiva consolidação da cidadania no país que vai permitir que os direitos sociais, assim como o acesso à justiça, sejam edificados como resultado, como contra-partida de direitos políticos, passando a um direito subjetivo público dos cidadãos brasileiros.<sup>143</sup>

---

*anos 50, 60, 70 e, principalmente, na Constituição brasileira de 1988, todo o discurso de responsabilização fiscal, de estabilização monetária, todo o discurso que leva a cortes em gastos públicos, concentrou-se, fundamentalmente, em setores sem capacidade de voz. Na medida em que não temos setores com capacidade de voz, vamos perceber que se torna mais fácil para o Estado fechar certos órgãos, cortar orçamento de determinados órgãos, acabar com certas fontes de financiamento. Então, podemos verificar que, a partir daí, temos defensorias públicas, procuradorias de assistência judiciária e conselhos tutelares que não funcionam. Idem: 111.*

<sup>143</sup> PISARELLO, G. Del Estado Social Legislativo al Estado Social Constitucional: por una protección compleja del los derechos sociales.

### Construção da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Identifico a seguir, quais os elementos que serão examinados enquanto embaraços a efetivação do acesso à justiça, no exemplo da Defensoria Pública, entendidos como evidências de um projeto de modernização conservadora.

#### Os indícios da modernização conservadora

Ao estudar a história da defensoria, estranhei observar o grau insuficiente de recursos que foram mobilizados para sua instalação concomitante aos controles que lhe foram impostos na sua estruturação orgânica e na determinação de suas incumbências - medidas totalmente alheias à montagem de outras instituições jurídicas oficiais, como o Ministério Público e principalmente o Poder Judiciário.

Percebi, ainda, que esses aspectos não raro são encobertos pelos indicadores quantitativos positivos da Defensoria do Rio de Janeiro; positivos porque atestam que o cidadão alvo da Defensoria Pública é alcançado em número cada vez maior, como se vê a partir de dados da própria Defensoria Pública:

**Tabela 1:**

<b>Número de atendimentos efetuados pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro</b>	
<b>Ano</b>	<b>Nº de atendimentos</b>
1996	994.992
1997	1.038.690
1998	1.050.894
1999	1.261.181
2000	1.427.797
2001	1.607.350
2002	1.882.110
2003	2.202.068

Fonte: <http://www.dpge.rj.gov.br/> outubro 2004

De acordo com a tabela 1, as atividades da Defensoria são anualmente responsáveis por incorporar a dimensão social do acesso à justiça, nas condições existentes, a cerca de 200.000 novos cidadãos por ano. Do que se conclui, entre outras coisas, existir um elevado grau de confiança do cidadão carioca que, cada vez mais, busca os serviços prestados pela Defensoria Pública.

Mas, esses dados podem ser enganadores na medida em que possam dissuadir a necessidade de transformações reais para uma série de limitações que até hoje perduram ou se agravaram na Defensoria, ou em outras palavras, a quantidade crescente de atendimentos poderia significar que os problemas existentes não são um embaraço incisivo ao seu funcionamento, não haveria assim necessidade de alterações.

Se o acesso à justiça tem realmente como seu âmago prescindir aquelas situações em que uns cidadãos são inferiorizados nos Serviços de Justiça em razão de diferentes externalidades sociais, legando os processos apenas à sorte do conteúdo do direito da cidadania que se vêem subordinados, suponho ser um caminho revelador analisar alguns pontos da montagem institucional da Defensoria Pública que constituem embaraços claros à possibilidade dela alcançar aqueles propósitos básicos, qualitativos, do acesso à justiça. Limitações que advém de seu desenho institucional, no que diz respeito a defesa dos interesses coletivos e difusos, insuficiência de recursos (materiais e humanos), baixos salários, e outras.

A defensoria, atualmente, sofre com esses problemas num primeiro momento relacionados à falta de recursos orçamentários para suprir as carências materiais e humanas, mas eles se mantêm, porque, ao que parece o seu modelo no Rio de Janeiro foi idealizado justamente para retardar a sua ampliação em um sentido efetivo para implementação do acesso à justiça.

Minha hipótese é que os traços conservadores que foram fincados na estrutura da Defensoria Pública desde sua criação têm ligação com o trajeto da cidadania no Brasil, ou seja, a visão de hipossuficiência do povo para organizar

seus interesses, o que condicionaria a dependência da política social defensoria num primeiro momento, ao controle do Ministério Público e, posteriormente, dos ânimos dos governos estaduais do qual até hoje tenta desgrilhar-se.

Para mim os problemas que se vêem hoje na Defensoria são resultados da modernização conservadora que lhe foi planejada desde o início, seguindo a lógica de oferecimento de direitos sociais, para cooptar os cidadãos, oferecendo-lhes uma política social de efeitos condicionados ao desejável, por não serem resultado, contra-partida de direitos políticos.

Pretendo comprovar essas afirmações a seguir através dos seguintes pontos condicionantes de sua estrutura burocrática: autonomia funcional, administrativa, orçamentária, a remuneração dos defensores públicos e o plano de carreira definindo suas funções institucionais. Noutras palavras, os pontos que denunciam esse projeto conservador dos grupos dirigentes estaduais para a Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro.

Aliás, a proposta de Defensoria Pública, elaborada no período de supressão de direitos civis e políticos, deixou marcas na própria Constituição de 1988, que apesar de forma inédita eleger como política social primária em matéria de acesso à justiça, a Defensoria Pública, legou-a aos ânimos dos governos estaduais, questão que está cabendo ao constituinte derivado corrigir, como no exemplo da Emenda Constitucional n. 45/2004, que incluiu o parágrafo segundo no artigo 134 da Constituição Federal de 1988:

Art. 134. 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, na forma do art. 5º, LXXIV.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).*<sup>144</sup>

A autonomia funcional foi negada durante bom tempo à Defensoria Pública,

---

<sup>144</sup> Grifo meu.



em um dos modelos que conviveram na região que atualmente compreende o Estado do Rio de Janeiro, ocasião em que os defensores exerciam suas atividades nos quadros funcionais de outra instituição, o Ministério Público.

A autonomia administrativa diz respeito à coordenação, direção da instituição advir de membros da própria defensoria, e não em outros órgãos da administração estadual. Como um meio de assegurar maior comprometimento das decisões com os interesses de implementação da política social, dotar o comando da instituição um fim não honorífico, mas meritocrático, atribuindo-lhe ainda legitimidade ante os defensores.

Já autonomia orçamentária, importantíssima, é uma das que até hoje estão aguardando a efetivação, permitiria aos próprios defensores investirem os recursos orçamentários por eles estimados na instituição, contratação de pessoal administrativo e operacional para aumentar a qualidade dos serviços.

A questão dos salários, do mesmo modo, talvez mais grave, marginaliza no que se refere aos vencimentos os defensores em relação as demais carreiras jurídicas do Estado do Rio de Janeiro, como magistratura e ministério público, o que configura um insulto dos últimos governos estaduais aos defensores públicos e à população do Rio de Janeiro.

Finalmente, o plano de carreira, determinando quais as atividades que a Defensoria Pública pode exercer para cumprir sua missão constitucional de impedir que o cidadão seja inferiorizado nos Serviços de Justiça em razão de suas carências econômicas, sociais ou políticas.

Não quero questionar a importância inegável que até hoje a Defensoria Pública tem para os cidadãos do Estado do Rio de Janeiro, na sua contínua percepção das demandas que lhe são trazidas, sua iniciativa em correspondê-las através da criação de sucessivos novos núcleos de atendimento especializados e sua sistemática luta em torno dos direitos civis, caminho importante para a ampliação das demais dimensões da cidadania, como já deixei transparecer em

capítulos anteriores.

A importância do trabalho da Defensoria Pública na defesa dos direitos civis é tão evidente que não é raro se associar, por exemplo, o reduzido número de rebeliões em presídios do Estado do Rio de Janeiro ao trabalho do Núcleo Penitenciário na defesa dos direitos civis de seus detentos, defendendo-os em recursos penais, controlando os prazos de cumprimento de penas e verificando as possibilidades de mudança de regime penal, isso sem falar em vários outros trabalhos do mesmo modo honestos como mais um recente esforço da instituição no âmbito dos direitos civis: o recém criado Núcleo de Direitos Humanos cuja criação gera grandes expectativas para todos nós de ser capaz de elevar especialmente os custos da violência pública resultantes das políticas de segurança do Estado do Rio de Janeiro, que, de ordinário, têm cumprido um exímio papel de criminalizar a pobreza e territorializá-la nas áreas carentes da Cidade do Rio de Janeiro.<sup>145</sup>

A defesa dos direitos civis, por exemplo, é limitada, quando seu encaminhamento se dá no embate interindividual, negando o conflito coletivo, negando que, por exemplo *a criminalização da pobreza* é uma consequência direta da exclusão social proveniente da ótica neoliberal que produz um grande número de miseráveis condenados à condição de coisa. O novo núcleo talvez possa dar uma grande contribuição nesse sentido.

Enfim, a despeito de meu diagnóstico, não pretendo desmerecer a política social aqui examinada, mas mirar os pontos a seguir que julgo capazes de fortalecer o còro das demandas, das pressões tanto dos defensores como da sociedade civil para ampliar, enquanto contra-partida de direitos políticos, a dimensão social da cidadania do cidadão carioca.

### **Os modelos de Defensoria Pública no Rio de Janeiro**

---

<sup>145</sup> LYRA, D. A. et al. (org). *Relatório RIO: violência policial e insegurança pública*.

Aqui esclareço que a atual Defensoria Pública do Rio de Janeiro é resultado da combinação de diferentes modelos testados no Antigo Estado do Rio de Janeiro, no Distrito Federal e no Estado da Guanabara. Modelos que, de um modo geral, tinham traços que buscavam controlar o alcance da política social em termos de organização e encaminhamento de interesses dos desfavorecidos nos Serviços de Justiça, através dos pontos destacados acima, inexistência de autonomia, funcional, administrativa, orçamentária, os baixos salários dos defensores e plano de carreira dos mesmos. Restrições, insisto, inexistentes na estruturação das demais carreiras jurídicas estaduais sempre atendidas em seus pleitos e também, indiscutivelmente, até os dias de hoje, com maior poder de barganha que a Defensoria frente ao governo Estadual.

O modelo inaugural surge quando, após vários anos de sua previsão, feita pela Constituição de 1934, no antigo Estado do Rio de Janeiro,<sup>146</sup> o governador Amaral Peixoto cria os primeiros cargos de defensores públicos para oferecer assistência jurídica gratuita em 1954.

O segundo modelo, poucos anos depois, é concebido no governo do presidente Juscelino Kubitschek que também institui, no Distrito Federal, cargos de defensores públicos, através da Lei n. 3434/58. Com a mudança da capital federal para Brasília em 1960 e criação do Estado da Guanabara, mantém-se a mesma estrutura da Defensoria Pública do antigo Distrito Federal para aquele estado recém criado.

Durante 15 anos, ou seja de 1960 até 1975, quando há a fusão da Guanabara, tornando um só Estado, o antigo Rio de Janeiro e o Estado da

---

<sup>146</sup> É bom lembrar que toda área que compreende o atual Estado do Rio de Janeiro até 1960 dividia-se no antigo Estado do Rio de Janeiro e no Distrito Federal, atual Cidade do Rio de Janeiro. Naquele ano o distrito federal foi transferido para Brasília, quando é criado o Estado da Guanabara que, juntamente com o antigo Estado do Rio de Janeiro, foram estados da federação até 1975 ano da fusão dos mesmos. Daí em diante passaram a ser um só, o atual Estado do Rio de Janeiro cuja capital passa ser a Cidade do Rio de Janeiro. Portanto, quando me refiro ao antigo Estado do Rio de Janeiro, trata-se daquela unidade da federação que precedeu a fusão de 1975.

Guanabara, conviveram dois modelos distintos de política social para o acesso à justiça, dois tipos de defensoria pública, ambas distanciadas pelas limitações institucionais apontadas acima, à exceção dos salários no antigo Estado do Rio de Janeiro, que, segundo Rocha, teria pago a melhor remuneração na história dos defensores, acima deles só recebiam mais os desembargadores e promotores em fim de carreira.<sup>147</sup>

O modelo da Guanabara, por exemplo, herdado do Distrito Federal, era o mais conservador de todos, criava também cargos de defensores, mas de forma significativamente diferente do estado que havia lhe precedido nessa iniciativa: submetia funcionalmente as atividades dos defensores. Quer dizer, o cargo de defensor era criado como uma espécie de estágio para outra fase da carreira, a de membro do Ministério Público. Os defensores públicos da Guanabara não estavam sob um cargo isolado como fizera a legislação do antigo Estado do Rio de Janeiro; no lugar disso, o defensor era o cargo inicial da carreira do Ministério Público.

Não havia uma carreira de defensor, mas sim de promotor que ao ingressar no Ministério Público, começaria como defensor e, depois, quando promovido, passaria a promotor. A mencionada lei do Distrito Federal que permaneceu regulamentando o Ministério Público na Guanabara assim dispôs:

#### Título III – Da Carreira

Art. 44. A Carreira do Ministério Público compreende os cargos de Defensor Público, Promotor Substituto, Promotor Público, Curador e Procurador da Justiça.

#### Capítulo I – do Ingresso

Art. 45. *O ingresso na carreira far-se-á no cargo de Defensor Público cujo provimento depende de concurso de provas e títulos.*

(...)

Art. 51. Os cargos de Defensor Público, Promotor Substituto, Promotor Público, Curador e Procurador da Justiça são providos em caráter efetivo: *o primeiro, por nomeação e os demais, por promoção.*<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> ROCHA, J. L. R. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*: 9.

<sup>148</sup> Grifos meus.

Estes dispositivos significavam em termos práticos sérios embaraços a atividade dos defensores da Guanabara e daqueles que dependiam desses profissionais, porque a organização de seus interesses não podia deixar de sofrer a falta de liberdade de atuação da atividade dos defensores em relação aos seus superiores funcionais, os promotores. A análise abaixo do jurista Técio Lins e Silva dá uma idéia nítida da questão:

O promotor público tornava-se promotor quando era promovido, porque ele fazia o concurso para Defensor Público, ganhava menos e tinha menos status, almejava ascender na carreira e, quando era promovido, tornava-se então Promotor de Justiça. Os Defensores Públicos eram aqueles que iniciavam a carreira do Ministério Público, o que evidentemente, por razões óbvias, desequilibrava a própria relação do processo entre Defesa, Acusação e Juiz. *O Defensor Público era hierarquicamente inferior na carreira ao promotor, ao seu colega com quem havia de discutir, de debater as causas tanto no âmbito cível, criminal, de família, enfim, em todas as questões da Justiça. (...) Portanto, os Defensores Públicos tinham uma dependência ideológica, financeira, administrativa, funcional do Ministério Público.*<sup>149</sup>

Ainda que criada num contexto de relativa liberdade política, a política social Defensoria Pública trazia evidentes traços de modernização conservadora. Não é difícil imaginar o espaço de manobra resultante de uma situação em que um subordinado pode comprometer o êxito do trabalho de seus superiores que se enfrentariam em várias situações envolvendo interesses no campo do direito de família, civil e penal.

Gravemente, este modelo ainda ameaçava a criação de uma cultura de comprometimento com os interesses dos grupos necessitados da política social, responsável, no dizer de Cappelletti e Garth, como já citei no início do trabalho, por ter a vantagem de realizar uma tarefa mais ambiciosa de um serviço social, já que os profissionais

adquirem experiência no trato dos problemas dos necessitados, enquanto profissionais encarregados de atender apenas interesses individuais geralmente não são capazes de assegurar estas vantagens.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> MORAES e SILVA & TEIXEIRA. *Assistência Judiciária: sua gênese sua história e função protetiva do Estado*. Grifo meu.

<sup>150</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*: 41.

Os defensores públicos na Guanabara, tão logo adquirissem consciência desses interesses, eram promovidos para exercer o cargo de membro do Ministério Público com outras finalidades.

No antigo Estado do Rio, a situação, desde 1954, era diferente, mas não o suficiente enquanto política social, por seu número ínfimo de integrantes e por padecer, assim, como a da Guanabara, da inexistência de autonomia administrativa, financeira/orçamentária e as limitações do plano de carreira. Mas o fato é que, no antigo Estado do Rio de Janeiro, os primeiros cargos de defensor público são criados no Brasil também nos quadros do Ministério Público, mas como cargos isolados e de provimento efetivo.

A condição de cargos isolados significava que os defensores públicos estavam submetidos administrativamente ao chefe administrativo máximo do Ministério Público. O agente ingressava no Ministério Público como defensor, para ser defensor e igualmente como os demais promotores possuía uma mesma direção: o Procurador Geral de Justiça.

Então, no dia a dia das atividades do defensor, quando havia intervenção legal de membros do Ministério Público em alguns dos processos que atuasse, como é regra, na área de família e penal, estava diante de um agente daquela instituição com os mesmos poderes que o defensor, e ambos submetidos a uma mesma chefia. Sem dúvida, isso, em alguma medida, retirava, de certo modo, a *dependência ideológica* dos defensores em relação ao Ministério Público, como haveria no modelo da Guanabara.

No entanto, permanecia, no antigo Estado do Rio, o mesmo embaraço do modelo da Guanabara para seleção dos defensores que se dava através de provimento efetivo, quer dizer, significava serem os cargos preenchidos não através de concurso público, e sim por livre nomeação realizada pelo governador para exercer estritamente as funções de defensor público, o que não poderia deixar de ser dificultoso para o defensor nas situações em que seus assistidos buscassem

a Defensoria Pública justamente para processar o Estado nos Serviços de Justiça. Apesar da importância da medida, ainda era bem rudimentar porque se instalava não uma instituição própria, Defensoria Pública na administração estadual, mas sim um quadro com mirrados membros numa outra instituição.

É comum até mesmo nas referências oficiais, e na própria voz da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, identificar a criação desses cargos no Ministério Público Estadual como acontecimento que marca o início da Defensoria Pública, o que não chega a ser muito exato, porque o que vai comprovar a implementação da promessa de política social do constituinte de 1934 não é uma nova instituição estatal, mas o novo ator nas atividades jurídicas do país, o defensor público. Ou em outras palavras, o que é implantado em 1954, não é uma política social através de uma nova estrutura burocrática na administração estadual, mas sim novos cargos de agentes jurídicos nos quadros funcionais do Estado que irão se sediar não em instituição própria, mas no Ministério Público.

O surgimento da Defensoria Pública como instituição só pode ser, em termos objetivos, considerado a contar de seu desligamento do Ministério Público, quando, no antigo Estado do Rio de Janeiro, é criado o órgão Assistência Judiciária do Estado. Nome esse perdurou para a política social, enquanto instituição, até 1989, quando passou a ser denominada oficialmente como Defensoria Pública do Estado.<sup>151</sup>

Mas, desde a ocasião destes dois modelos, até 1975, se manteria a tradição que iria ali perdurar por meio século até a relativa alteração da Emenda Constitucional 45 de 2004 – retirando, apenas no plano formal - da dependência total da instituição dos âmbitos orçamentários do Governo do Estado, responsável pelas péssimas condições de trabalho dos defensores, remuneração, insuficiência de pessoal por impossibilidade de abertura de novos concursos e filas intermináveis

---

<sup>151</sup> Observo que nesse trabalho uso o termo Defensoria Pública para todos os períodos.

de atendimento e limitação das atividades dos defensores.

### **As escolhas em torno da autonomia funcional**

Deste tópico em diante, examino cada um dos pontos que foram modelados no desenho institucional da Defensoria Pública para controlar sua eficácia no âmbito do acesso à justiça, quer dizer, aquilo que identifiquei enquanto provas da modernização conservadora.

Cerca de dez anos após um novo e longo período de exceção política inaugurado em 1964, e mais algumas décadas de convivência dos modelos acima de política social, cria-se uma nova Defensoria Pública resultante da fusão da Guanabara. A primeira grande discussão em torno da defensoria do novo estado era quanto à questão da autonomia funcional: retirar ou não a Defensoria Pública dos quadros do Ministério Público? Manter ou não o exemplo conservador do Estado da Guanabara?

Esta questão era importante porque dela dependia o desenvolvimento e a profissionalização das atividades da instituição com os interesses dos cidadãos assistidos pela política social Defensoria Pública, como, por exemplo, através da criação de diferentes núcleos de atendimento, o que efetivamente veio acontecer na passagem da década de oitenta, quando as atividades da Defensoria vão se especializando, correspondendo às demandas dos cidadãos do Estado.

No período, a supressão das dimensões civil e política da cidadania eram até mesmo formalmente incorporados ao direito brasileiro, como no exemplo do Ato Institucional n. 5 não havia problemas de se continuar o processo de ampliação da dimensão social do acesso à justiça, porque ele não chegaria além desejável, não era contra-partida de direitos político. Os Serviços de Justiça não teriam como afirmar os direitos da cidadania ameaçar os interesses do grupo dirigente<sup>152</sup> ou

---

<sup>152</sup> Certo que há exceções famosas, como o caso do jornalista húngaro, naturalizado brasileiro, Vladimir Herzog, cujo assassinato, em 1975, foi atribuído pela própria justiça federal de São Paulo aos membros oficiais da repressão política do Brasil.



muito menos a Defensoria Pública de modo isolado. O depoimento do advogado criminalista Eloar Guazzelli, publicado no Jornal do Brasil de 1 de junho de 1992, citado por Maccaloz é esclarecedor dessa situação

a transferência dos processos políticos da Justiça comum para a Justiça Militar foi muito boa. Se isso não tivesse ocorrido, a maioria dos réus seria condenada na Justiça comum porque o ambiente entre os juízes era de pânico.<sup>153</sup>

Por isso, permitiu-se que os próprios defensores participassem ativa e determinadamente do debate da política social no recém criado Estado do Rio de Janeiro. Eles optaram pelas experiências do antigo Estado do Rio de Janeiro, garantindo-se a independência funcional, desvinculando os cargos de defensor dos quadros do Ministério Público, reunindo aqueles profissionais em torno de um órgão próprio na estrutura administrativa estadual, que, na época, ainda seria designado como Assistência Judiciária do Estado.

Apesar dos evidentes problemas ao exercício das atividades dos defensores públicos no modelo do Estado da Guanabara, herdados do Distrito Federal, onde inexistia a independência funcional, não havia uma unanimidade se esta desvinculação funcional com o Ministério Público seria tão proveitosa como aparentemente poderia se imaginar, não obstante, a desvinculação no antigo Estado do Rio de Janeiro estivesse sendo bem sucedida desde 1970. Entre os defensores temia-se que a desvinculação não valeria o preço de pertencer aos quadros de uma instituição com mais poder de barganha na administração estadual, como o Ministério Público.

Havia consciência dos riscos, num regime de pura exceção política, de se ampliar uma política social, como a defensoria pública qual ela poderia ser pressionada, em algum momento, para assumir parte da responsabilidade na organização de interesses coletivos via Serviços de Justiça. Encaminhá-los não no plano não individual, mas coletivo, pela defesa dos direitos civis e

---

<sup>153</sup> MACCALÓZ, S. M. P. O Poder Judiciário, os Meios de Comunicação e a Opinião Pública.

reestabelecimento dos direitos políticos jamais seria admitido, na ocasião, ainda que as pressões ou estímulos para tais engajamentos decorressem internamente, entre os próprios defensores, numa espécie de redefinição de suas missões institucionais, ou pela própria sociedade civil.

Portanto, aqueles que temiam a independência funcional da Defensoria Pública, quer dizer, tornar-se um órgão estadual paralelo ao Ministério Público, estavam preocupados talvez não só com a perda das garantias comuns aos membros do ministério público, que não seria mais gozada pelos defensores, como as que, pela Constituição de 1967, compreendiam vitaliciedade, após dois anos de exercício da atividade e a inamovibilidade, porque estavam suspensas, desde 1968, devido ao Ato Institucional n. 5 que perdurou até 1979, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional enviada pelo presidente Geisel para revogá-lo.

A questão era que, no período de Regime de Exceção, desvincular-se de uma instituição com um poder de barganha político já consolidado poderia comprometer seriamente o avanço dos próprios serviços a serem prestados aos cidadãos do Estado do Rio de Janeiro, as condições de trabalho dos defensores e a própria existência da Defensoria Pública. A experiência dos defensores já era suficiente para perceber: nada podia assegurar lhes manutenção do mesmo poder de barganha com os grupos dirigentes estaduais ou até mesmo recursos para desempenhar suas atividades fora da proteção do Ministério Público.

Depoimentos de defensores transcritos por Rocha (2004) acerca desse que viria a ser o momento decisivo na história da Defensoria Pública evidenciam tanto as diferenças dos modelos da Guanabara em comparação ao antigo Estado do Rio de Janeiro quanto os temores a respeito da reestruturação da Defensoria Pública:

Em 1975 houve a fusão dos dois Estados. Houve uma incerteza muito grande sobre como seria a Defensoria Pública no novo Estado, mesmo o Ministério Público. (...) A gente não sabia (...) Tudo era diferente: a questão salarial era diferente. Por exemplo: na Defensoria Pública, enquanto na Guanabara, os vencimentos do

defensor público eram praticamente insignificantes, porque ele era o início da carreira de promotor de justiça, nós, no antigo Estado do Rio de Janeiro, desde 1970, pelo Decreto-Lei n. 286, portanto cinco anos antes, já tínhamos carreira paralela, independente do Ministério Público (...). O Governador Faria Lima fez um grupo de trabalho antes de se verificar a fusão, que foi em 15 de março de 1975. (...) Esse grupo de trabalho, com elementos do Estado do Rio e da Guanabara, chegou à conclusão que, em termos de Ministério Público, a Guanabara estava bem. Mas, em termos de Defensoria Pública, tinha que adotar o sistema do antigo Estado do Rio, porque estava anos-luz em atraso. (...) Então foi adotado, na fusão, todo o modelo do antigo Estado do Rio (...).<sup>154</sup>

ou

Quando houve a fusão, a primeira coisa ser solucionada foi a legislação a ser adotada: a do Estado do Rio ou a da Guanabara. (..) Na Guanabara, o defensor público era início de uma carreira. Ele compunha o quadro do Ministério Público. Ele fazia concurso para o defensor substituto, depois passava para defensor; depois para promotor. Na velha província, no Estado do Rio de Janeiro, não, Eram carreiras paralelas. Em que pese uma delas ser enquadrada como letra B eram carreiras paralelas e independentes. Quanto a isso houve, realmente, muita confusão, muita discussão, entre nós. Tivemos colegas que foram contra, absolutamente... Defendiam que jamais poderíamos sair da *árvore frondosa* que era o Ministério Público. (...) *Que nós devíamos sempre ficar sob a sua proteção. (...) Nós, que já tínhamos muita dificuldade, íamos Ter muito mais dificuldades. Quer dizer, aquele medo de lutar pela nossa independência.*<sup>155</sup>

A resistência à desvinculação do Ministério Público não era, portanto, uma mera tentativa de golpe contra a independência da Defensoria Pública, como poderia supor aqueles que optavam pelo modelo do antigo Estado do Rio de Janeiro. Indicava haver entre os próprios defensores alguma consciência de que os grupos dirigentes tinham um sério interesse em manter sob controle as políticas de acesso à justiça. Emancipá-la funcionalmente poderia ser pior, porque aumentaria a vigilância sobre ela, para evitar que pudesse servir como instrumento de contestação pública via Serviços de Justiça. Consciência de que esses serviços poderiam ser uma arena alternativa para protestar e reivindicar.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> ROCHA, J. L. R. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*: 43.

<sup>155</sup> Idem: 45. Grifo meu.

<sup>156</sup> Os fundamentos desses dirigentes eram os mesmos da velha mente conservadora dos *grandes homens* do império e da república dos bacharéis, uma elite convencida de saber os melhores caminhos para direcionar os movimentos sociais no Brasil.

O outro grupo de defensores, disposto a assumir os riscos de, em algum momento, estar no caminho dos interesses dirigentes, prevaleceu nas comissões de estudo que planejavam decidir como unir em um só modelo as diferentes estruturas das Defensoria Públicas do antigo Estado do Rio de Janeiro e do Estado da Guanabara.

Em certa medida, a opção pelo modelo de Defensoria Pública existente no antigo Estado do Rio de Janeiro, regulamentada pelo Dec. Lei n. 11 de 15 de março de 1975, simbolizou uma primeira libertação das amarras da modernização conservadora projetada para a Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro. Mas, por outro lado, confirmando as suspeitas daqueles que temiam a separação das atividades entre Ministério Público e Defensoria, aumentou a vigilância sobre esta, tanto que, no auge do período da ditadura, década de setenta, várias outras alterações se seguiram para definir, minuciosamente, o modelo institucional de Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro, o que explica o paradoxo de que uma política social tão importante para a consolidação da cidadania tenha tomado consistência orgânica, quer dizer, sido montada enquanto instituição, justamente num período de restrição de direitos civis e políticos, confirmando nossa sina, de direitos precederem à contestação pública, modernização conservadora, como prefiro diagnosticar.

### **A autonomia administrativa**

Mesmo com a autonomia funcional, quer dizer, defensores reunidos em torno de quadros funcionais onde trabalhavam apenas defensores, que eram promovidos a defensores, a instituição tinha, como chefe máximo, não um defensor, mas um membro do Ministério Público Estadual. Não havia, portanto, autonomia administrativa.

Sob o Governo Chagas Freitas, a questão da autonomia administrativa é paralisada por meio da Emenda Constitucional 16/81; a instituição em vez de ser subordinada ao Procurador Geral de Justiça, passou a ser imediatamente submetida

a chefia ordinária do Secretário de Justiça, ou nas palavras de um defensor público, *saímos da tutela do Ministério Público para entrar na “vala comum” dos servidores públicos.*<sup>157</sup> A defensoria ficava mais atada ainda ao poder executivo estadual.

A autonomia administrativa, no sentido de um dirigente próprio, deu-se somente no Governo Moreira Franco, instituindo a chefia máxima a um Procurador Geral oriundo dos próprios membros da própria Defensoria Pública, o que foi alcançado na Emenda Constitucional 37/87. Mas a nomeação Procurador Geral da Defensoria Pública era livremente determinada pelo chefe do executivo estadual que poderia escolher qualquer um, ainda que não fosse membro da instituição - novamente uma mudança controlada.

No Governo Anthony Garotinho, pela Emenda Constitucional 95, essa situação alterou-se um pouco mais, estabeleceu que a chefia da Defensoria Pública deveria pertencer aos seus quadros funcionais, quer dizer, um defensor, e a escolha do Governador se restringir a uma lista tríplice eleita pelos próprios defensores. A nova lógica da escolha do Procurador Geral da Defensoria Pública assegurou melhores meios de representatividade da chefia da instituição e, em alguma medida, dificultou a utilização do cargo em manobras políticas do executivo estadual, mas o “dedo” do Executivo Estadual ainda permanecia através do garrote orçamentário/financeiro.

### **Autonomia orçamentária**

A autonomia de proposta financeira implica em gerir os recursos de acordo com a agenda da própria instituição sem diretriz de gasto elaborada por outro órgão da administração estadual que não a própria Defensoria Pública; já a orçamentária possui a faculdade de enviar ao legislativo estadual a sua proposta de gastos, quer dizer, sua proposta orçamentária para ser votada pelos deputados no orçamento geral do estado da federação.

---

<sup>157</sup> ROCHA, J. L. R. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*: 62.

Em 1994, uma lei complementar (n.80) criada para regulamentar a Constituição Federal de 1988 no que diz respeito às defensorias públicas, foi totalmente omissa a respeito, como já sinalizava o silêncio da Constituição Federal de 1988; ao contrário do que dispôs ao se referir ao Ministério Público, (...) *O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária*, parágrafo 3º do art. 127, nada aludiu à Defensoria Pública a respeito, reiterando a velha prática insultosa de tratar diferenciadamente as instituições jurídicas do sistema jurídico brasileiro. Esse abandono do legislador federal com as defensorias estaduais, foi revisto no âmbito do projeto da Reforma do Judiciário implementado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, ao ser acrescentado um parágrafo segundo ao artigo da Constituição Federal pertinente às defensorias públicas:

Art. 134

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são *asseguradas* autonomia funcional e administrativa e a *iniciativa de sua proposta orçamentária* dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2.<sup>158</sup>

Assim, as defensorias estaduais obtiveram no plano nacional, as autonomias funcional, administrativa e a de iniciativa própria de proposta orçamentária, retirando o assunto dos humores dos governos estaduais.

Convém enfatizar que a autonomia financeira e a iniciativa própria orçamentária foram alcançadas pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro até mesmo antes da Reforma do Judiciário. Isso se deu na atual legislatura da governadora Rosinha Garotinho através da Emenda n. 24/2002. Mas, o depoimento dos defensores se, por um lado, admitiam essa conquista, na ocasião, meados do primeiro semestre de 2005 ainda não tinham indícios efetivos da concretização desses dispositivos. Havia, sim, sinais inequívocos a confirmar as suspeitas como se nota pelas instalações materiais, grotescas da grande maioria dos núcleos e da impossibilidade de abertura de novos concursos.

A demora ou o descumprimento da autonomia de proposta orçamentária

---

<sup>158</sup> Grifo meu.

compromete a manutenção das atividades da política social Defensoria Pública. O montante dos recursos destinados à Defensoria Pública por habitante em comparação as dotações aos Serviços de Justiça, especificamente o Judiciário, é revelador nesse sentido, da proporção dos gastos dos Estados brasileiros com os Serviços de Justiça e com as defensorias públicas estaduais existentes:

**Tabela 2: Gastos Defensoria Pública e Judiciário por habitante**

UF	Judiciário	Defensoria	% Def/Jud
AC	100,15	11,49	11,47
AL	4,74	1,07	22,63
AM	44,93	3,47	7,72
AP	181,61	1,50	0,83
BA	30,17	0,01	0,05
CE	33,20	1,59	4,78
ES	121,94	3,76	3,08
MA	23,76	0,72	3,04
MG	68,78	1,65	2,40
MS	84,07	11,93	14,19
MT	64,42	2,17	3,37
PA	29,41	3,74	12,71
PB	42,46	0,13	0,31
PE	33,55	1,18	3,53
PI	61,90	2,74	4,43
<b>RJ</b>	<b>133,11</b>	<b>8,40</b>	<b>6,31</b>
RO	115,56	5,99	5,18
RR	132,30	8,17	6,18
RS	74,12	3,58	4,83
SE	83,40	4,90	5,88
TO	41,50	ni	Ni
Média	71,67	3,91	6,15

Fonte: Ministério Justiça, 2004.<sup>159</sup>

A situação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, apesar de todo seu histórico antecedente às demais, está pouco acima da média nacional, quer dizer *menos ruim*. De um modo geral, os indicadores apontam que os gastos com o Judiciário no Brasil são, em termos absolutos, muito maiores que com a Defensoria Pública, 6,15% dos gastos efetuados com o sistema de justiça.<sup>160</sup>

O pequeno aporte orçamentário para a Defensoria Pública tem efeitos visíveis sobre o trabalho da instituição que podemos notar na quantidade de

<sup>159</sup> MINISTÉRIO JUSTIÇA. Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil: 39.

<sup>160</sup> Idem: 17.

atendimentos realizados por defensor público. Não há dúvida que o volume de trabalho indicado pelo quadro a seguir se reverte na qualidade do atendimento direcionado à população do Estado do Rio de Janeiro,<sup>161</sup> que não raro desestimula muitos a procurá-la:

**Tabela 3: Defensores da ativa e população alvo**

UF	Defensores Na ativa	População Alvo	Pop alvo / Defensores	Magistrados Magistrados	Relação Defen / magis
AC	34	330.671	9.726	53	0,64
AL	40	1.925.176	48.129	131	0,31
AM	28	1.697.142	60.612	Ni	Prej
AP	60	271.979	4.533	86	0,70
BA	102	9.058.128	88.805	Ni	Prej
CE	157	5.109.567	32.545	Ni	Prej
DF	80	1.013.530	12.669	241	0,33
ES	93	1.895.115	20.378	290	0,32
MA	24	3.908.892	162.871	Ni	Prej
MG	425	11.170.452	26.283	850	0,50
MS	135	1.259.287	9.328	170	0,79
MT	60	1.482.014	24.700	199	0,30
PA	199	3.913.556	19.666	271	0,73
PB	340	2.430.395	7.148	Ni	Prej
PE	230	5.411.950	23.530	Ni	Prej
PI	24	2.020.103	84.171	166	0,14
<b>RJ</b>	<b>698</b>	<b>7.792.574</b>	<b>11.164</b>	<b>777</b>	<b>0,90</b>
RO	32	826.383	25.824	101	0,32
RR	27	178.376	6.607	Ni	Prej
RS	257	5.738.219	22.328	727	0,35
SE	69	1.207.850	17.505	Ni	Prej
TO	40	750.082	18.752	94	0,43

Fonte: Ministério Justiça, 2004.<sup>162</sup>

A relação entre orçamento e qualidade de serviços está em que, sem verbas disponíveis, não se torna viável a abertura de concursos para provimento de novos cargos de defensores ou de novos núcleos de atendimento à população. Nota-se ainda nessa tabela a relação aproximada entre o número defensores e o de juízes

<sup>161</sup> No quadro não são indicados três estados que não possuem Defensoria Pública: Goiás, Santa Catarina e São Paulo. Quanto a este, a assistência judiciária é prestada pelos procuradores do estado, 330 para todo o Estado Paulista. Onde não há os serviços dos procuradores, ele é realizado por advogados indicados pela OAB, remunerados por recursos oriundos de um fundo formado por parte da arrecadação das custas judiciais e extra-judiciais. Em 2002, os próprios procuradores estaduais paulistas se mobilizaram para a formação do Movimento pela Criação da Defensoria Pública, entregando ao Governador um projeto de lei dispoendo sobre a constituição e funcionamento do que viria a ser a defensoria paulista.

<sup>162</sup> MINISTÉRIO JUSTIÇA. Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil: 49.



(0,90) e a questão da população alvo dos magistrados não se restringir, como no caso da Defensoria Pública, àqueles que ganham até dois salários mínimos.

É necessário afirmar que, no Brasil, a proporção magistrado em relação ao número de 10.000 habitantes está em décimo segundo lugar no ranking mundial, 7,7 juízes por 10.000 habitantes, dados de 2003, sendo superado por países como Costa Rica e Argentina, sendo a avaliação liderada pela Alemanha com 28 juízes por 10.000 habitantes.<sup>163</sup> E somado ao próprio número de processos por juízes, indicam que há um déficit de magistrados não só no Brasil, como no Rio de Janeiro. Isto significa que a relação quase equiparada entre o número de defensores e magistrados no Estado do Rio de Janeiro não significa um parâmetro de suficiência tanto para esta ou para aquela categoria.

No que se refere à população alvo da Defensoria Pública ser em termos absolutos menor que a da magistratura, ainda que ambas as carreiras guardem quase uma equivalência numérica, observo que isso não significa, assim como a informação precedente, que há defensores em número satisfatório. Isto porque os defensores públicos desempenham para essa mesma população alvo várias atividades, as quais vão do primeiro atendimento, à coleta de documentação para instruir os processos, à elaboração de ações, oferecimento das mesmas na justiça, acompanhamento dos processos, comparecimento em audiências, além dos próprios esclarecimentos habituais aos cidadãos sobre o andamento dos processos. Quer dizer, em termos absolutos, pode-se parecer tanto o número de defensores em comparação ao número de magistrados é suficiente, como o volume de trabalho em relação ao de magistrados é menor. Mas as aparências são enganosas, porque o número de magistrados está aquém das necessidades, e as inúmeras etapas que envolvem a atividade dos defensores, somadas ao quadro administrativo auxiliar da Defensoria ser significativamente menor em relação ao que dispõem os magistrados, torna vultuoso o volume de trabalho da Defensoria

---

<sup>163</sup> MINISTÉRIO JUSTIÇA. Diagnóstico do Poder Judiciário: 67.

Pública no Estado do Rio de Janeiro, como aponta a tabela anterior, 11 mil pessoas, quer dizer, população alvo, por defensor.

Logo, a efetivação da autonomia orçamentária/financeira é fundamental para a instituição aumentar e aprimorar a qualidade de seus serviços, que notoriamente funcionam aquém da demanda no Estado do Rio de Janeiro. Isso sem falar que o cotidiano da política mostra que o grupo que consegue reter o orçamento daqueles que contrariam seus interesses ou podem fazê-lo, tem em mãos um importante instrumento de barganha. Quer dizer, em alguma medida a falta de autonomia concreta financeira/orçamentária compromete a independência da instituição ou no mínimo pode ser seriamente levada em conta ante a possibilidade de se enfrentar os interesses dos grupos dirigentes ligados ao executivo estadual.

### **Vencimentos dos defensores**

É uma reivindicação histórica a questão dos salários para os defensores no Rio de Janeiro, os quais almejam o restabelecimento da equiparação salarial com as demais carreiras jurídicas do âmbito estadual, como o Ministério Público e a Magistratura.

A Lei Complementar n. 80/94 remete a questão à lei estadual. Indiscutivelmente, tal tratamento da lei representa uma perda para a categoria ao dizer *à lei estadual cabe fixar a remuneração dos cargos da carreira do respectivo Estado (...)*, como diz seu artigo. 124, ou, em outras palavras, a política social encarregada de extrair do plano meramente declaratório uma dimensão social e fundamental da cidadania, da qual várias outras perdem o sentido, e o acesso à justiça está ao sabor das vontades de governos estaduais.

No lugar de proteger e garantir um importante meio de incentivo da carreira de defensor público por meio da equiparação salarial, o desencargo de lei orgânica federal preferiu proteger os cofres estaduais sob o pretexto da necessidade de considerar as desigualdades, os diferenciados custos de vida regionais.

A média da remuneração dos defensores estaduais no Brasil é de pouco mais de quatro mil reais. Em termos absolutos, e pode-se dizer que os defensores são privilegiados num país de desemprego estrutural e fome, mas esses dados se tornam relativos, se considerarmos que outras carreiras jurídicas, até mesmo no Estado do Rio de Janeiro, com profissionais com o mesmo potencial técnico ganham quase o dobro e com melhores condições de trabalho.

No Estado do Rio de Janeiro, a defasagem salarial, em comparação, por exemplo, à magistratura, segundo dados de 2004, corresponde a relação entre o salário inicial da defensoria de R\$ 6.373,00 contra cerca de R\$ 12.000,00 da magistratura, sem contar, que na iniciativa privada, profissionais altamente qualificados tal qual os defensores, podem, em início de carreira, ganhar até mais que R\$ 12.000,00:

#### Quadro 2: Remuneração dos defensores no Brasil

UF	R\$ inicial
AP	10.000,00
RJ	6.373,00
AC	6.065,00
RO	5.500,00
RR	5.000,00
RS	4.800,00
MT	4.724,00
MA	4.500,00
PA	4.251,00
ES	4.208,00
AM	3.965,00
AL	3.937,00
PI	3.937,00
SE	3.837,00
MS	3.500,00
CE	3.142,00
TO	3.000,00
BA	2.851,00
PE	2.359,00
MG	2.183,00
PB	1.745,00
DF	Ni
<b>Média</b>	<b>4.279,81</b>

Fonte: Ministério Justiça, 2004.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> MINISTÉRIO JUSTIÇA. Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil: 51.

A questão salarial na Defensoria Pública do antigo Estado do Rio de Janeiro, logo após a criação dos cargos em 1954, foi sujeitada, de modo crônico, a golpes constantes. Nesta época, os defensores recebiam os mesmos vencimentos que os membros do Ministério Público, quer dizer, havia a equiparação salarial. Poucos anos depois, em 1958, pela Lei n. 3828, os defensores passaram a ganhar somente abaixo de desembargadores.<sup>165</sup> Mas, com a independência funcional em 1970, a defasagem salarial entre a Defensoria Pública e o Ministério Público começa a crescer, e os defensores do Estado da Guanabara já vinham de uma situação como já apontando, onde era o cargo inicial da carreira do Ministério Público, logicamente percebiam a remuneração básica da carreira.

Em 1975, o governo Faria Lima restaura a equivalência entre promotores e defensores públicos, mas, a partir daí, a distância entre os vencimentos dos defensores foi, na prática, procedida por gratificações concedidas pelos governadores às demais carreiras jurídicas do estado sem compreender a Defensoria Pública. A ação fulminante contra agenda da equiparação salarial, segundo reconhecem unanimemente os defensores públicos do Estado do Rio de Janeiro, ocorreu no segundo Governo de Leonel Brizola (1991/1994) quando, a contar de março de 1991, não concedeu a categoria os aumentos salariais que aplicava às demais carreiras jurídicas dos Estado.

Na fase preliminar da pesquisa, tomei depoimentos de alguns defensores, que se dispuseram a ajudar a minha breve pesquisa de campo. Todos, como a seguir transcrito, foram coletados nas próprias dependências dos núcleos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, onde os defensores estão lotados. Meu roteiro era semi-estruturado, e algumas questões eram recorrentes em nossas conversas, como os salários; nessas ocasiões, os comentários eram contundentes, como os de um defensor público que viveu a experiência do Governo Leonel Brizola:

---

<sup>165</sup> ROCHA, J. L. R. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*.

(...) objetivamente, pode se dizer que o governo de Leonel Brizola foi um dos mais desastrosos, se não o mais desastroso para a Defensoria Pública. Eu posso falar bem do segundo governo Leonel Brizola; a gente saía do governo Moreira Franco, que por incrível que pareça foi um governo bastante positivo para a Defensoria Pública, e o governo Leonel Brizola que desprestigiou, de todas as maneiras possíveis, a instituição. E dizia isso mesmo, em algumas ocasiões ele pode verbalizar seu pouco apreço. Muito curioso, se bem que o segundo governo traiu os compromissos e ideário que ele costuma sustentar. Governo que se aproximou do Collor, fez alianças extremamente espúrias. (...) Isso se refletiu principalmente na questão salarial, com efeitos bastante danosos para a instituição; houve um êxodo enorme de defensores nesse período. A Defensoria Pública chegou, a certas ocasiões, a ganhar um salário que, para mercado, era bastante baixo, algo como 7 salários mínimos, nunca tinha acontecido antes. (...)<sup>166</sup>

Nessa mesma trágica legislatura do Governador Brizola, um discurso do Senador Nelson Carneiro intercederia em favor da Defensoria do Estado do Rio de Janeiro ao afirmar:

(...) Sr. Presidente, não posso deixar de consignar a minha surpresa e a minha decepção quando leio nos jornais das modestíssimas remunerações pagas, como pelo excesso de trabalho, já que não há concurso para o ingresso de novos defensores públicos, está ameaçada ou já decidiu cruzar os braços. Ora, Sr. Presidente, esse é um espetáculo que constrange a todos que conhecem o papel da Defensoria Pública em um País onde há tantos necessitados e tantos apelos a fazer. De modo, Sr. Presidente, que quero deixar, neste momento, consignada a minha surpresa e o meu desencanto, fazendo um apelo ao Sr. Governador do Estado para que socorra a Defensoria Pública, não só proporcionando uma justa remuneração, como também possibilitando a realização de concursos para recrutar novos elementos para o desempenho dessa nobre tarefa, já que ela atende aos que não têm recursos próprios para bater às portas da Justiça. Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente, na esperança de que essas palavras sejam ouvidas pelos responsáveis pela administração do meu Estado.<sup>167</sup>

Agenda por melhores salários não é exclusiva dos defensores, como a primeira vista pode parecer, mas é dos próprios assistidos da defensoria; os baixos salários, em comparação às demais carreiras, é responsável no Estado do Rio de Janeiro, por uma espécie de diáspora de defensores para a magistratura e o Ministério Público, que pode levar à desqualificação do quadro funcional.

Numa tarde escaldante, cujo calor era atenuado por um velho ventilador

---

<sup>166</sup> DEPOIMENTO. S/ ref. Fita 1.

<sup>167</sup> DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Discurso, seção II, p. 1025.

doado por algum comovido cidadão assistido da defensoria, conversei com a coordenadora de certo núcleo. Sob um teto de gambiarras de fios, restos de gesso, e interrupções na iluminação, a defensora, referindo-se à defasagem salarial dos defensores no Estado do Rio de Janeiro, confirmou dados oficiais que eu anteriormente havia levantado; eles apontam que 29,8% dos defensores estaduais no Brasil gostariam de exercer outra carreira jurídica e 36% estão se preparando para ingressar em outra carreira:<sup>168</sup>

(...) houve uma época em que a cada concurso de magistratura e de Ministério Público nós perdíamos vários colegas, vários colegas tomaram posse nessas carreiras aos prantos. Premidos pelas contingências financeiras, pelas circunstâncias, premidos pela falta de perspectiva. Eu fui uma privilegiada, me mantive na defensoria porque, graças a Deus, eu tinha um respaldo financeiro familiar que me permitiu me manter fiel a minha vocação, a minha escolha, eu tive sorte. Mas houve uma época que eu ganhava o equivalente a quatrocentos dólares por mês. (...) A Defensoria Pública, na verdade, é um grande estágio profissional, pouquíssimas pessoas entram na defensoria com o propósito de ficar na defensoria, eu, por exemplo, no meu concurso foram dezoito aprovados, só têm quatro na defensoria, menos de dez anos só éramos quatro, (...) eu tenho explicações: é a carreira mais desprestigiada..., houve uma época em que eu vivia uma crise muito grande, quando eu tinha menos de 10 anos de carreira... quase 10 anos de carreira. Eu trabalhava no Fórum, as pessoas se encontravam comigo e diziam: nossa você ainda é defensora? As pessoas me olhavam com um ... com menosprezo... com uma piedade, era como se eu não tivesse conseguido fazer mais nada, o que as pessoas não sabiam era que eu jamais tinha pensado em sair da defensoria.<sup>169</sup>

O aspecto negativo da questão salarial é explícito como se viu na Lei Complementar 80/94, porque em seu artigo 124, remete o assunto para o âmbito estadual, de modo que as defensorias públicas estaduais não tiveram o apoio federal para prescindir a modesta política salarial aplicada aos defensores, terminam, em termos relativos, sendo mal remunerados no quadro estadual das carreiras jurídicas. O resultado prático é o que se vê no depoimento acima da defensora: a dificuldade em manter um quadro permanente de defensores, experientes, porque significativa parte, mesmo contra sua vontade, é obrigada a

---

<sup>168</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil: 19.

<sup>169</sup> DEPOIMENTO. S/ ref. Fita 3.

optar por uma outra carreira com melhores condições salariais.

A tabela abaixo indica algumas das principais razões que motivaram os defensores a ingressar na instituição: as respostas variam de aspectos positivos, como estímulo de parentes e professores, aspecto do engajamento social da carreira a negativos, como na falta de melhores alternativas:

**Quadro 3: Fatores que influenciaram a decisão de ser Defensor. Em escala média<sup>170</sup>**

Parentes/conhecidos que trabalhavam na Defensoria Pública	3,3
Professores na faculdade	3,3
Oportunidade de desenvolver um trabalho social	1,6
Estabilidade de cargo público	1,7
Remuneração	2,0
Prestígio e reconhecimento	2,6
Possibilidade de advogar para pessoas carentes	1,5
Falta de opção no mercado de trabalho	3,5
Não aprovação em outros concursos públicos	3,5
Não abertura de outros concursos públicos	3,7
Ter estagiado na Defensoria Pública de seu Estado	2,7
Outros	1,3

Fonte: Ministério da Justiça, 2004.<sup>171</sup>

As notas mais altas foram *possibilidade da advogar para pessoas carentes* e *oportunidade de desenvolver um trabalho social* (entre importante e muito importante – 1,5 e 1,6). Mas, a escolha feita pelos defensores com a carreira é testada constantemente pelos melhores salários das outras carreiras jurídicas, daí a defensora afirmar, no depoimento acima, *vários colegas tomarem posse nessas carreiras aos prantos*. Quer dizer, ter que renunciar a sua escolha condicionada por ideais, compromisso com os mais fracos da sociedade, auxiliá-los no exercício da cidadania, por uma motivação que, ao ver desses mesmos defensores, seria *negativa*, melhor remuneração.

<sup>170</sup> Escala de 1 a 4, sendo 1 = muito importante; 2 = importante; 3 = pouco importante; 4 = sem importância.

<sup>171</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil: 103.

No início do ano de 2005, os Defensores Públicos fizeram uma de suas maiores greves reivindicando melhores salários e denunciando a falta de empenho do Governo Estadual, Rosinha Garotinho, em melhorar as condições de trabalho dos defensores, efetivando a autonomia orçamentária e equiparando os salários com os demais membros de carreiras jurídicas no estado, como promotores e magistrados. Sem êxito, tiveram que voltar ao trabalho, pois milhões de cidadãos desesperados com seus interesses paralisados nos Serviços de Justiça, por falta da representação dos defensores, em virtude do exercício legítimo do direito de greve dos mesmos, não sensibilizou o governo estadual. Durante uma das manifestações, os defensores, que contaram com o apoio de vários segmentos da sociedade civil, distribuíram um panfleto bastante esclarecedor de suas demandas que, até o momento, não foram atendidas pelo governo estadual:

No acesso à justiça, o governo do Rio não está dando a volta por cima! Os defensores públicos do estado do Rio de Janeiro estão em greve. Todos os postos de atendimento à população estão fechados. Devemos satisfações à população fluminense. Estamos em greve por uma remuneração digna! Você sabia que os que acusam e os que julgam a população ganham mais do que aqueles que a defendem? Reivindicamos a equiparação salarial, com reajuste de 62,51%. Estamos em greve para melhor atender a população! Você sabia que 22 municípios do estado do Rio não contam com a presença de defensores públicos? Que nosso quadros contam com imenso déficit de profissionais, comprometendo o atendimento à população? Estamos fazendo greve por melhores condições de trabalho, por mais respeito e atenção do poder público e para melhor servir a população carente.<sup>172</sup>

A forma irreverente como comparam os salários de quem julga e acusa a população, por vias subliminares indica que os defensores buscam abrir o debate: qual o critério de legitimidade para a discriminação salarial do Estado com os defensores? E por que, no encaminhamento dos Serviços de Justiça, os estímulos são para exigir obrigações dos cidadãos, sem a contra-partida para lhes assegurar meios mais eficientes de usufruir de direitos?

### **Plano de carreira**

---

<sup>172</sup> Transcrição e destaque meus.



Ainda que certos importantes avanços da Defensoria Pública sejam relativamente recentes e carentes de implementação, como a autonomia administrativa e financeira, seus moldes gerais foram alcançados na década de setenta no Gov. Faria Lima, com a Lei Complementar n. 6 de 1977, quando se institui a estrutura orgânica da defensoria. Esse ato normativo, conhecido como Lei Orgânica Estadual da Defensoria Pública, dispôs sobre a identificação dos órgãos de atuação, composição da carreira, provimento dos cargos, promoções, garantias e, prerrogativas dos defensores, férias, licenças, aposentadoria, deveres e impedimentos, responsabilidade funcional e principalmente, atribui as funções da defensoria. Em suma foi responsável por efetivamente transformar a atividade dos defensores numa carreira pública.

A Lei Orgânica Estadual, com as alterações que se seguiram, como a Lei Orgânica Federal (Lei Complementar n. 80/94), até os dias de hoje, dispõe sobre a atividade da Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro. Naquilo que importa ao argumento dessa dissertação, a lei orgânica federal pouco inova em relação às funções exercidas pelos defensores, à exceção da atividades de alguns núcleos de atendimento na década de 80, que, conforme aponta o trabalho pioneiro de Marcarenhas Filho,<sup>173</sup> representaram o passo inicial na atividade da defensoria para encaminhar nos Serviços de Justiça os interesses coletivos, como no exemplo no Núcleo de Terras e de Habitação, Núcleo de Loteamentos<sup>174</sup> e, mais recentemente, o de Defesa do Consumidor.

De um modo geral, as atividades dos defensores permanecem voltadas para o encaminhamento individual dos interesses da cidadania nos Serviços de Justiça, ou seja, a legislação estabelece um caminho rígido das atividades do defensor para aquelas situações que a legislação protege e regulamenta o encaminhamento dos

---

<sup>173</sup> MASCARENHAS FILHO, B. C. A Dinâmica do Individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

<sup>174</sup> Núcleo de Terras e habitação, atuação abrange os litígios que envolvam posse de terras e habitação, independentemente do bairro de residência dos assistidos, e Núcleo de Loteamentos; com atendimento direcionado às questões de loteamentos irregulares no município do Rio de Janeiro.

direitos da cidadania sob a forma de demandas individuais, deixando um sério déficit quanto aos interesses difusos e coletivos. As atividades atuais são basicamente voltadas para as situações que compreendem:

#### **Quadro 4: Atribuições da Defensoria Pública**

- Divórcio
- Separação judicial
- Ação de alimentos
- Guarda de menores
- Adoção
- Tutela e Curatela
- Investigação de paternidade (DNA)
- Inventário
- Alvará para levantamento de valores
- Ações de despejo
- Ações de consignação em pagamento
- Ações possessórias
- Mandado de Segurança
- Usucapião
- Regularização de propriedades imóveis
- Defesa do consumidor
- Registros civis
- Orientação e defesa em casos criminais
- Assistência aos encarcerados
- Atendimento jurídico geral à criança, ao adolescente, ao idoso e à mulher
- Atividade consultiva de orientação dos direitos do cidadão

Fonte: <http://www.dpge.rj.gov.br/>

Como já citado na abertura dessa dissertação, Cappelletti e Garth afirmam que a criação de novos direitos sociais da educação, saúde e outros, justificava a viabilidade do acesso à justiça.<sup>175</sup> Mas, ao menos pelo que se conclui das informações acima, não houve interesse por meios de se organizar esses direitos coletivamente via Defensoria Pública.

A importância do trabalho de Mascarenhas Filho, que se deteve sobre os novos núcleos de atendimento da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro criados na década de 80,<sup>176</sup> responsabilizando-os por uma ruptura no modelo das defensorias que, tradicionalmente, se voltavam para o encaminhamento de direitos individuais, se destaca na observação de Faria a respeito do sistema processual

<sup>175</sup> CAPELLETTI & GARTH. *Acesso à Justiça*.

<sup>176</sup> MASCARENHAS FILHO, B. C. A Dinâmica do Individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

brasileiro:

Quando examinamos as estruturas processuais, tanto civil ou penal no Brasil, vamos perceber (e creio que na América Latina) que o conflito é visto da ótica de um embate interindividual. Há uma clara estratégia política por parte do legislador brasileiro de negar o conflito coletivo porque aceitá-lo é necessário que ele seja compreendido do ponto de vista da sua dimensão política, da sua dimensão ideológica, da sua carga de legitimidade. Fragmentar este conflito coletivo – um conflito de classes – e transformá-lo, processualmente falando, num conflito interindividual é substituir a idéia de ideologia pela técnica, é substituir a idéia de legitimidade pela legalidade (...).<sup>177</sup>

Vianna e Burgos comentam que os instrumentos processuais de defesa de direitos coletivos, como a Ação Popular no Brasil, remontam, no plano formal, à Constituição de 1934, quando permitia aos cidadãos utilizá-la para pleitear a declaração de nulidade do poder público.<sup>178</sup> Direito esse prescindido pela Constituição de 1937, revisto na de 1946 que amplia sua competência à administração indireta; mantido na Constituição de 1967; anos depois, em 1985, ampliado seu escopo para ensejar defesa em interesses que envolvam relação de consumo, até que, finalmente, a Constituição de 1988 atribui a mesma uma natureza bastante abrangente, como se vê no inciso LXXIII do artigo 5º, incluindo questões concernentes à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Um outro tipo de ação para o encaminhamento não individual dos direitos nos Serviços de Justiça começa a tomar seus contornos com Lei 6938/81 que define a Política Nacional do Meio Ambiente. A criação desta lei não poderia deixar de ser reflexo do novo arranjo da cidadania que começava a se moldar no Brasil, referindo-se as inovações trazidas pela lei no plano dos direitos coletivos é relevante o comentário a seguir:

(...) para se compreender a aprovação de tão avançado instituto deve-se ter em mente o fato de que o país já experimentava um processo de abertura política, propiciando a emergência de um

---

<sup>177</sup> FARIA, J. E. *Direitos Sociais e Justiça - uma questão de direito*: 111.

<sup>178</sup> VIANNA & BURGOS. *Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva*.

conjunto de instituições civis para inscrever a agenda ambientalista na vida pública brasileira.<sup>179</sup>

Interessante observar que, ao mesmo tempo em que a responsabilidade no âmbito processual de defesa dos princípios da política ambiental é atribuída ao Ministério Público através da primeira Lei Orgânica Nacional da categoria, aprovada pela Lei Complementar n. 40, no mesmo ano, isto é, em 1981, a Defensoria Pública do Estado dá um passo atrás, ficando não mais submetida administrativamente ao Ministério Público, o que, em termos de independência, já não era desejável como já aponte, mas diretamente sob a subordinação do executivo estadual através da Secretaria de Justiça do Estado. Quer dizer, ao tempo em que uma instituição consolida seu poder de barganha tendo a prerrogativa de adotar um importante instrumento para defesa de interesses coletivos, outra, sem poder de barganha algum, fica mais ainda a mercê dos inventos administrativos estaduais.

A Ação Civil Pública, mencionada na Lei Orgânica do Ministério Público, foi regulamentada pela Lei 7347/85 cujo objetivo foi delineado para apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico estético, histórico, turístico paisagístico objetivando:

a indenização pelo dano causado, indenização esta que se destina à reconstituição dos bens lesados. Mas a ação pode ter também por objeto o cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer. Neste caso, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva.<sup>180</sup>

Para diferenciar esses instrumentos processuais, posso dizer que a Ação Popular tem por objetivo anular ato lesivo ao patrimônio público e mais a série de outras situações abrangentes que a Constituição em seu inciso LXXIII, artigo 5º enumera; e não, como busca a Ação Civil Pública, apurar a responsabilidade civil buscando uma indenização, por exemplo. Uma outra questão que as diferencia é que:

Estas duas ações têm objetivos assemelhados, mas a legitimação de autores diferentes, pois a ação civil pública poder ser ajuizada

---

<sup>179</sup> Idem.

<sup>180</sup> BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*: 428.

pelo Ministério Público e pelas pessoas jurídicas acima, e a popular só pode ser proposta por cidadão eleitor (...). Ambas têm de comum a defesa dos interesses difusos da coletividade, e não o amparo do direito individual de seus autores.<sup>181</sup>

O fato é que a atuação das defensorias públicas estaduais na defesa dos direitos coletivos e difusos foi prejudicada pela omissão tanto da Constitucional a seu respeito, quanto como da reforma promovida pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, como ainda pela Lei Complementar n. 80 de 1994, numa clara preferência do legislador pelo Ministério Público para desempenhar tal papel.

As permissões da Defensoria Pública para defesa dos interesses coletivos envolvem as atividades dos núcleos já citados de Terras e Loteamentos, além da defesa dos interesses do consumidor que também é atribuição do Ministério Público.<sup>182</sup> Até mesmo na área do consumidor como aponta o trabalho de Vianna e Burgos,<sup>183</sup> sua participação é ínfima no ajuizamento das Ações Cíveis Públicas. No que tange às Ações Populares não há permissão legal para as Defensorias promovê-las.

Mas, qual razão para a defesa dos direitos coletivos permanecer de modo genérico fora das atribuições das Defensorias Públicas Estaduais? Há um interessante estudo, por exemplo, que aponta, ou melhor, reitera aquela visão de que falei no capítulo sobre a construção da cidadania no Brasil, não só na forma como são previstas legalmente as articulações sociais via ações coletivas nos Serviços de Justiça, como na própria cultura daqueles que irão implementá-la, como revela o depoimento de um dos entrevistados no trabalho Arantes:

Ao estabelecer o constituinte, como função institucional do Ministério Público, a promoção da ação civil para a defesa dos direitos, quer individuais quer coletivos, demonstrou sensibilidade, e estar atento à situação de marginalidade em que vive parte

---

<sup>181</sup> MEIRELLES, H. L. Proteção Ambiental e Ação Civil Pública.

<sup>182</sup> Curiosa é a existência do Núcleo de Terras no Rio de Janeiro. Para mim, só pode ser criado, admitido, porque a questão agrária por aqui não tem a intensidade de outros estados da federação, como São Paulo e Santa Catarina, que, aliás, não possuem sequer defensorias.

<sup>183</sup> VIANNA & BURGOS. Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva: 471.

expressiva da população, flagrantemente hipossuficiente face os chamados Poderes Públicos. *Por não se encontrar, ainda a sociedade civil devidamente organizada, de sorte a defender, através de associações e outros entes, os seus interesses, no atendimento de suas necessidades,* incumbe no momento ao Ministério Público precipuamente por força de sua função institucional, trazer ao Poder Judiciário as grandes questões, já que os outros Poderes do Estado, por sua própria natureza, não poderiam dirimi-las, além do que em muitas oportunidades, atuam contra os direitos fundamentais dos cidadãos.<sup>184</sup>

Interessante é o raciocínio do autor a respeito do argumento de seu entrevistado sobre a debilidade ou desorganização da sociedade civil em defender a sua condição cidadã

A referida fragilidade da sociedade brasileira e sua incapacidade crônica de manter sob controle o Estado é um desses lugares-comuns da nossa história política. Dessa chave teórica é comum emergir sobre o artificialismo de nossas instituições políticas, especialmente as representativas.<sup>185</sup>

Em que pese o juízo de autores que entendem que atuação do Ministério Público nas ações coletivas não tem se comportado como expropriadora de papéis da sociedade. Verificou-se, ao contrário, uma consistente e emergente presença da sociedade nessas ações seja como autora de ações judiciais, seja na provocação do ministério público. O fato é que outros operadores do direito, importantes como os defensores públicos, que, pela experiência profissional com os cidadãos *pedintes* dos Serviços de Justiça, se, por um lado, têm seu papel relegado ao ostracismo na defesa dos direitos coletivos no plano da blindagem legal; em outro, o da legitimidade, não há o que se sustente para negar-lhes a possibilidade de se

erguer a altura da responsabilidade que essa modelagem de democracia lhes confere.<sup>186</sup>

A possibilidade da Defensoria Pública encaminhar os interesses coletivos nos Serviços de Justiça iria permitir uma democratização desses importantes instrumentos processuais, que, na ausência, muitas vezes, de acesso àqueles que podem acioná-los ou de maior transparência sobre os critérios pelos quais se decide

---

<sup>184</sup> ARANTES, R. B. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Grifo meu.

<sup>185</sup> Idem: 16.

<sup>186</sup> VIANNA & BURGOS. Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva: 484.

a conveniência de sua fruição, perde-se a enorme possibilidade dos próprios cidadãos tentarem se organizar e expressar as preferências que, há décadas, se afirma de que não são capazes de fazê-lo.

Em um dos depoimentos tomados por mim um defensor confessa, abertamente, que há um desinteresse, ou melhor, uma resistência dos grupos dirigentes sobre a possibilidade da Defensoria Pública vir a organizar, coletivamente, os interesses dos cidadãos carentes via Serviços de Justiça:

eu acho que a Defensoria deveria ter essa atribuição. (...) O que a gente vê, na prática, é que a classe dominante do ponto de vista político, ela não tem interesse de dar aos desfavorecidos instrumentos para eles pressionarem e pedirem as coisas que eles têm direito, saúde, educação; a Defensoria Pública é um incômodo. Tanto é assim que o maior estado da federação, São Paulo, não tem Defensoria Pública e não quer ter. (...) isso é, por um lado, o próprio judiciário pelo outro. Porque, segundo as notícias que a gente tem, é que uma ação em São Paulo leva alguns meses para ser distribuída, aqui ela é distribuídas em 48 horas, do protocolo até o tombamento, e se você dotar a população carente de instrumentos para ter acesso mais rápido à justiça, quando esse movimento vai aumentar? Quanto mais você vai ter que trabalhar para dar conta disso?<sup>187</sup>

Para reverter esse quadro, e, certamente graças ao ambiente de liberdade política que progressivamente vai se construindo no país, atualmente os defensores públicos, através de suas diversas associações estaduais no Brasil, buscam uma ousada reforma da Lei Complementar n. 80 para aumentar o poder de atuação da instituição em favor da organização de interesses coletivos e difusos, possibilitando questões avançadíssimas, como por exemplo:

**Quadro 5: Algumas das principais propostas de alteração da Lei Orgânica Federal das Defensorias**

---

<sup>187</sup> DEPOIMENTO. S/ ref. Fita 3.

- possibilidade de atuação da instituição, inclusive, perante o Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos, o que permitiria a instituição fazer denúncias tanto à Comissão Internacional de Direitos Humanos pertencente a OEA – Organização dos Estados Americanos, como ainda à Comissão de Direitos Humanos da ONU – Organização das Nações Unidas;
- propor a ação civil pública objetivando a defesa direitos difusos, coletivos;
- aumentar ainda o elenco de destinatários das atividades da instituição, passando a compreender “as associações ou organizações que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, aos direitos fundamentais da pessoa humana e a outros interesses difusos e coletivos” que tenham dificuldades financeiras que encaminhar seus interesses nos Serviços de Justiça.

Fonte: <http://www.dpge.rj.gov.br>

Fora a importante defesa dos direitos coletivos, a possibilidade de atuação perante o Sistema Internacional de Defesa dos Direitos Humanos será, talvez, um dos maiores instrumentos à disposição da sociedade civil, via representação da Defensoria Pública, para implementação dos direitos da cidadania no Brasil, permitindo a defensoria buscar a defesa dos direitos da cidadania no contexto interamento de proteção dos direitos humanos.



## Conclusão

Nesta dissertação, busquei esclarecer algumas questões conceituais importantes para a compreensão da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. De modo que, foi preciso reproduzir o conceito de cidadania e apontar a especificidade dos direitos sociais. Na aplicação desses conceitos ao caso concreto da Defensoria Pública percebi que era possível formular uma hipótese a partir da perspectiva histórica da construção dos direitos sociais no Brasil: a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foi construída *de cima para baixo*, foi resultado de uma revolução passiva. Tendo em vista essa hipótese e os aspectos institucionais apontados para sua evidência, proponho as seguintes conclusões:

1. O projeto político de Defensoria Pública no Rio de Janeiro seguiu os mesmos fins dos direitos sociais no Brasil: moldado para se antecipar a possibilidade real ou efetiva de organização da sociedade e dissuadi-la de tentar maiores transformações sociais através da Defensoria. Porque, no meu exemplo, as restrições institucionais, apontadas no capítulo anterior, resultam, ainda que indiretamente, em sérios entraves a ampliação da cidadania, especialmente, dos setores mais desfavorecidos na sociedade;

2. As decisões dizem respeito ao fortalecimento institucional da Defensoria Pública não devem oscilar ao sabor das conveniências de promessas de campanha, pois o tema, que afeta a própria legitimidade das decisões dos Serviços de Justiça, está fora do âmbito do poder discricionário do administrador público - as políticas públicas de acesso à justiça são compromissos não de governos, mas de Estado;

3. O auxílio da Defensoria Pública na organização dos interesses coletivos, pode vir a ser uma regra e não exceção, pode se tornar uma aliada multitemática da sociedade, mas para isso ela precisa sofrer uma alteração orgânica que lhe permita maior autonomia e realizar uma redefinição no que diz respeito aos direitos políticos, âmbito da cidadania onde, praticamente, não atua dado às suas limitações institucionais. Essa transformação se faz urgente especialmente agora,

num momento em que assistimos a um verdadeiro esvaziamento do sistema representativo brasileiro, não há por quê a defensoria pública ser destituída de instrumentos para a defesa dos direitos políticos dos cidadãos;

4. O fato da contestação pública em torno de uma Defensoria não ter precedido a abertura do *guarda-chuva* de direitos no Brasil, ou seja, ela não ter sido resultado da pressão e propostas de seus beneficiários, *de baixo para cima*, não invalida, não significa que, mudanças maiores que as recentemente conquistadas pelos defensores e cidadãos não venham se realizar. Os próprios intérpretes de Gramsci, como Coutinho,<sup>188</sup> afirmam que os rígidos trilhos da modernização conservadora retardam, aumentam o controle sobre as iniciativas progressistas dado o horror às mesmas nutrido pelos grupos dirigentes, porém podem permitir, abrir caminho para transformações reais em algum momento.

---

<sup>188</sup> COUTINHO, C. N. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*.

## Referências bibliográficas

- ALVES, Cleber Francisco e MARILIA, Gonçalves Pimenta. *Acesso à Justiça em preto e branco: Retratos Institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- ALVES FILHO, Aluizio. *As metamorfoses do Jeca Tatu*. Rio de Janeiro: Inverta, 2003.
- \_\_\_\_\_. A ideologia como ferramenta de trabalho e o discurso da mídia. Rio de Janeiro: *Comum*, v. 5, n. 15, 2000: 86-118.
- ANNONI, Danielle. *Direitos Humanos e Acesso à Justiça no Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2005.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 39, fev. 1999.
- ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, 2001: 11-31,
- BANDEIRA, Maria Groba. Reforma do Judiciário – aspectos relevantes em discussão no Congresso Nacional. DF: Relatório Especial, Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, setembro/2003.
- BARRETO, Tobias. *Um discurso em mangas de camisa*. Rio de Janeiro: Livraria São José, 1970.
- BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BENDIX, Reinhard. A ampliação da cidadania. In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (orgs.). *Política e Sociedade, volume I*. São Paulo: Nacional, 1979.
- BEYNON, H. O sindicalismo tem futuro no século XXI? In: SANTANA, M. A. e RAMALHO, J. R. (orgs.) *Além da Fábrica – trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002 (8ª ed.).
- \_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- CAMPO, Hélio Márcio. *Assistência Jurídica Gratuita, Assistência Judiciária e Gratuidade Judiciária*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- CANECA, Frei. *Ensaios Políticos*. Rio de Janeiro: PUC, 1976.
- CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à Justiça – Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2003 (2ª ed.).
- CARONE, Edgar. *A República Velha. Instituições e Classes Sociais*. São Paulo: Difel, 1975 (3ª ed.).
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 (4ª ed.).
- \_\_\_\_\_. Nação Imaginária: memória, mitos e heróis. In: *A Crise do Estado Nação*. NOVAES, Adauto (org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003: 395-

418.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. Rio de Janeiro: *Dados*, v. 40, 1997.

COMANDUCCI, Paolo. Formas de (Neo)Constitucionalismo: Un Análisis Metateórico. Madrid: *Revista Isonomia*, n. 16, abril 2002: 89-112.

COSTA, Sandra Regina Soares da. Os limites da Proteção: A Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: *Texto CPDOC*, n. 38, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci – um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Democracia*. Lisboa: Temas e Debates, 1999.

DELMAS-MARTY, Meirelle. A Lei não tem mais todos os direitos. In: DARTON, Rober e DUHAMEL, Oliver (orgs.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001: 163-174.

DEPOIMENTO. S/ ref. Fita 1. 2004.

\_\_\_\_\_. S/ ref. Fita 3. 2005.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Discurso, seção II, p. 1025. DF: Fevereiro, 1993.

DWORKIN, Ronald. A democracia e os direitos do homem. In: DARTON, Rober e DUHAMEL, Oliver (orgs.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001: 163-174.

ELSTER. S/ ref. 1999.

FARIA, José Eduardo. *Direitos Sociais e Justiça - uma questão de direito*. ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (org). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FIORI, Giuseppe. *A vida de Antônio Gramsci*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FONSECA JR., Gelson e BELLI, Benoni. Novos desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social. *Política Externa*, USP, vol. 10, n. 1, jun/jul/ago 2001.

FONTENELLE, José. A Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro. <http://www.adperj.com.br>. Acesso em 31/05/2005.

GIORGIANNI, Michele. O direito privado e as suas atuais fronteiras. Rio de Janeiro: *Revista Forense*, vol. 747, 1998: 35-55.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*, vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GUY, Andrew. Representação Pro Bono: Assessoria Jurídica onde for necessário. <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0804/ijdp/guy.htm>. Acesso em novembro de 2005.

HIRSCHMAN, Albert O. *A Retórica da Intransigência – perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

IANNI, Octavio. *Pensamento Social no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

LYRA, Diogo Azevedo et al. (org). *Relatório RIO: violência policial e insegurança pública*. Rio de Janeiro: Justiça, Global, 2004.

MACCALÓZ, Salete Maria Polita. O Poder Judiciário, os Meios de Comunicação e a Opinião Pública. Rio de Janeiro: *Tese de doutorado*. Escola de Comunicação. UFRJ, orientador: Prof. Dr. Emmanuel Carneiro Leão, 1999.

MARIONI, Luiz Guilherme. Tutela cautelar e tutela antecipatória. São Paulo: *Revista*

*dos Tribunais*, 1992.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASCARENHAS FILHO, Breno Cruz. A Dinâmica do Individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: *Dissertação de Mestrado*. Pontifícia Universidade Católica. Depto. de Direito. Orientador: Prof. Dr. José Vieira Ribas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção Ambiental e Ação Civil Pública. Rio de Janeiro: *Revista dos Tribunais*, vol. 611, 1985: 7-9.

MÉNDEZ, Juan E. Reforma Institucional Inclusive Acesso à Justiça: Introdução. In: MÉNDEZ, Juan; O`DONNELL, Guilherme e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.): *Democracia, Violência e Injustiça – O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diagnóstico do Poder Judiciário. [http://www.mj.gov.br/reforma/pdf/diagnostico\\_web.pdf](http://www.mj.gov.br/reforma/pdf/diagnostico_web.pdf). Acesso em 2 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. <http://www.mj.gov.br/defensoria/diagnostico>. Acesso em dezembro de 2004.

MIOTTO, Armida Bergamini. A Defensoria Pública no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Senado Federal, 1973: 71-104.

MORAES, João Quartin. Oliveira Vianna e a democratização pelo alto. In: BASTOS, Élide Rugai e MORAES, João Quartin de (orgs.). *O Pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Unicamp, 1993.

MORAES, Sílvio Roberto Mello. Princípios Institucionais da Defensoria Pública. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1995.

MORAES e SILVA, Humberto Peña de e TEIXEIRA, José Fontenelle. *Assistência Judiciária: sua gênese sua história e função protetiva do Estado*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1984 (2ª ed.).

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O Direito à Assistência Jurídica. Rio de Janeiro: *Revista de Direito da Defensoria Pública*, n. 5, 1991.

NICOLAU, Jairo. Participação Eleitoral no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ/FAPERJ, 2002.

OLIVEIRA, Dilce Alves de. *O papel da Defensoria Pública na Inconfidência Mineira*. Minas Gerais: Éphata Produções, 2000.

OLIVEIRA, Isabel Ribeiro. Discussão de Justiça Social em Contraposição à Concepção de Justiça no Liberalismo: a problemática do direito natural moderno. Rio de Janeiro: *Ciências Sociais Hoje*, Hucitec/Anpocs, 1993: 86-103.

\_\_\_\_\_. Princípios de Justiça e legitimação do Estado Contemporâneo. Distrito Federal: *Revista Sociedade e Estado*, vol. XII, n 1, jan/jun 1997.

\_\_\_\_\_. Sociabilidade e Direito no Liberalismo Nascente. São Paulo: *Lua Nova*, n 50, 2000.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Percepção de direitos e participação social. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

PARAIN, Charles. Evolução do Sistema Feudal Europeu. In: PARAIN, Charles e VILAR, Pierre (orgs.). *Sobre o Feudalismo*. São Paulo, Martins Fontes, 1973.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições

- Brasileiras – teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.) *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, FAPERJ, 2002.
- PISARELLO, Gerardo. Del Estado Social Legislativo al Estado Social Constitucional: por una protección compleja del los derechos sociales. Madrid: *Revista Isonomía*, n. 15, outubro/2001: 81-107.
- RÉMOND, René. *O século XX de 1914 aos nossos dias*. São Paulo: Cultrix, 1993 (9ª ed.).
- ROCHA, Jorge Luis Rocha. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- ROBERT, Cinthia e SÉGUIN, Elida. *Direitos Humanos, Acesso à Justiça, Um Olhar da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no Direito Processual Brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça – A Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2000 (7ª ed.).
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SANTOS JR., Orlando Alves dos. Democracia e governança local: desafios na perspectiva da renovação da democracia no Brasil. <http://www.rls.org.br>. Acesso em 7 de agosto de 2004.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da. Democracia e Justiça Social. Rio de Janeiro: *Democracia Viva*, n. 22, jun/jul 2004: 20-24.
- VARGAS, Luiz Alberto de. O papel da Assistência Judiciária para a Eficácia dos Direitos Sociais. Porto Alegre: *Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, dez. 2003: 52-63.
- VELHO, Gilberto. *A utopia urbana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- VIANNA, Luiz Werneck. *Seminários Friedrich Naumann - n 5*. Rio de Janeiro: IUPERJ, janeiro-julho 1997.
- \_\_\_\_\_. *A Revolução Passiva – Iberismo e Americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1997a.
- \_\_\_\_\_. e BURGOS, Marcelo. Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva. In: : VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1949.
- \_\_\_\_\_. *Problemas de Política Objetiva*. Rio de Janeiro: Record, 1974.
- VIEIRA, José Ribas. A Cidadania – sua complexidade teórica e o direito. Brasília: *Revista de Informação Legislativa*, n 34, jul./set. 1997: 219-224.
- ZANON, Artemio. *Assistência Judiciária – Comentários à Lei de Assistência Judiciária*. São Paulo: Saraiva, 1985.