

A DEFENSORIA PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA NA DEFESA DE SUJEITOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.¹

Leonardo Quintão Fernandes (UFF)

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo relatar a evolução da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro enquanto política pública, bem como instrumento e garantia da defesa dos direitos da população necessitada, além de concretizadora do acesso dessa população ao sistema de justiça.

O QUE SERIA POLÍTICA PÚBLICA?

Inicialmente, é necessário mencionar que o tema política pública está inserido no campo interdisciplinar, o que, por si só, nos permite vislumbrar a infinidade de conceitos existentes e autores que escrevem a respeito do assunto.

Nessa toada optou-se por trazer as lições de Carlos Alberto Lima (2019, p.308-309), que a despeito de não limitar a categoria “política pública” com a categoria “Estado”, entendeu por bem definir políticas públicas através de políticas sociais que orientam o Poder Público a atuar em determinada área, vejamos:

“A associação da categoria “políticas públicas” com a categoria “Estado” faz com que muitos alunos do campo do direito tenham uma tendência natural a colocar o filtro de interpretação no campo da ciência política, talvez com as lembranças da teoria geral do estado, o que acarreta em recortes mais dogmáticos de abordagem, com argumentos extraídos do direito constitucional e do direito administrativo. Romper com essa lógica para conduzi-los para outra possibilidade de abordagem foi outro momento muito instigante. Como existem vários tipos de políticas públicas e o interesse docente estava em destacar as 309 denominadas como políticas sociais, valeu-se da abordagem de Cunha e Cunha (2002, p. 12) para propor uma reflexão no sentido de que: [...] a política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orienta a atuação do poder público em uma determinada área.”

¹ VII ENADIR – GT 27: Profissões jurídicas, rituais judiciários, sistema de justiça e pesquisa empírica em direito em diálogo com a antropologia do VIII ENADIR – Encontro Nacional de Antropologia do Direito.

E assim, poderíamos vislumbrar a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro como uma política pública e espécie de política social *“incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.”*²

DA MISERABILIDADE ECONÔMICO-JURÍDICA À VULNERABILIDADE: O MAIOR ALCANCE E TUTELA DA POPULAÇÃO COMO LEGITIMADOR DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, com raízes na década de 50 do século passado (como carreira inicial do Ministério Público Estadual, a Procuradoria de Assistência Judiciária), já figurava na Constituição Estadual (EC 37/87), antes mesmo da Constituição de 1988, enquanto muitos Estados ainda adotavam o modelo *judicare* (advogados particulares remunerados pelos cofres públicos) para prestação de assistência judiciária à população necessitada.

A adoção do modelo público de assistência jurídica (*salaried staff model*) pela Defensoria Pública Brasileira, deu-se com a inclusão desta na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), reconhecendo-a como "função essencial à Justiça", sua assistência jurídica como integral (art. 5º, LXXIV, CRFB/88) e qualificando-a como instituição "essencial" (Art. 134, CRFB/88), possibilitando o ganho de maior musculatura pela instituição, corroborando com o acesso à justiça das pessoas necessitadas “como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos”. (CAPELLETTI, & GARTH, 1988).

Os estados burgueses liberais reconheciam, em teoria, que o direito ao acesso à justiça era um “direito natural” do indivíduo. Contudo, a solução de litígios seguia a filosofia liberal, entendendo-se que cabia ao próprio indivíduo que teve seus direitos violados custear o acesso à justiça para reparação desses direitos. O Estado, portanto, reconhecia formalmente o direito de acesso à justiça, porém mantinha-se inerte em relação aos indivíduos pobres, que não

² Art. 134, caput, CRFB/88.

possuíam condição de arcar com as custas para ingressar em juízo. (CAPELLETI & GARTH, 1988)

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, tivemos o advento do período histórico conhecido como “trinta anos de ouro”, com o trânsito entre o capitalismo liberal clássico para o welfare state, o Estado Social no qual os direitos humanos e a proteção social encontraram maiores guarida. As lutas das classes operárias contra os donos do capital e o Estado, que abrangiam diminuição e legalização da jornada de trabalho, ampliaram-se e se diversificaram, como por exemplo, para exigir a universalização e gratuidade de políticas sociais de saúde e educação, institucionalização de um modelo de bem estar social com coberturas do berço ao túmulo, entre outras. (PEREIRA, 2020)

Neste contexto, viu-se a necessidade de estabelecer uma “igualdade de armas” entre os indivíduos que buscavam acessar a justiça, visto que as custas judiciais eram extremamente caras, principalmente honorários advocatícios, impossibilitando tal acesso às pessoas pobres. E assim, surgiu o que CAPELLETTI chamou de 1ª onda renovatória onde os Estados ocidentais se preocuparam em criar programas de assistência judiciária à população pobre, criando o sistema *judicare*, o modelo público de assistência judiciária (*salaried staff model*) e os modelos combinados, espécie de fusão dos dois anteriores, além da criação dos tribunais de pequenas causas.

A 2ª onda renovatória surgiu a partir da observação que o esquema até então existente não protegia direitos coletivos e direitos difusos. E assim surgiram as *class actions* e ações de interesses público nos Estados Unidos da América. (CAPELLETTI & GARTH, 1988).

Posteriormente, com o advento a 3ª onda renovatória, houve a preocupação com a qualidade do serviço jurisdicional prestado à população, o “enfoque do Acesso à Justiça”, mediante análise da reforma dos procedimentos em geral, criação de métodos alternativos para decidir causas judiciais, bem como de instituições e procedimentos especiais para determinados tipos de causas de particular “importância social”. (CAPELLETTI & GARTH, 1988).

E com isso, inspiradas nas lições de CAPELLETTI & GARTH acerca das ondas renovatórias da justiça, surgiram as ondas renovatórias da Defensoria Pública, que destacam a forma de atuação da instituição e a população atendida pela mesma.

As referidas ondas se entretocam, assim como o fenômeno das gerações/dimensões dos direitos fundamentais, não são fenômenos estanques, e não se excluem. O surgimento de novas ondas, portanto, não desonera ao atendimento das anteriores, havendo uma disputa de prioridades, diante dos escassos recursos disponíveis, demandando uma atuação estratégica. (SOUSA e PACHECO, 2021)

A 1ª onda renovatória trata da assistência jurídica da Defensoria Pública aos necessitados. Na Constituição Federal de 1988, quando se trata da Defensoria Pública, o artigo 134 menciona os necessitados, assim como os que comprovarem insuficiência de recursos (inciso LXXIV do art. 5º). Destarte, quando a constituição pretende se referir à questão econômica premente utiliza as palavras carente, pobreza e pobre (v.g. art. 3º, III; art. 23, X; art. 203, II; art. 245 e ADCT 79, 80, 81, 82 e 84).

A Defensoria Pública Fluminense possui regulamentação (art. 4º, I, Deliberação CS/DPGE nº 124/17) na qual prevê o limite de 3 (três) salários mínimos com renda mensal líquida individual e 5 (cinco) salários mínimos com rendimento mensal líquido familiar, dentre outros fatores elencados na norma, como requisito essencial para utilização do serviço público prestado pela instituição, que abrange, gratuitamente, consultoria jurídica, requisição de documentos a entidades públicas, mediação, defesa em juízos cíveis, criminais, de família, entre outros.

A tradição de uma atuação individualista da Defensoria decorria de um traço geral do direito brasileiro (assim como de muitas ordens jurídicas) e também do tratamento dos pobres apenas como indivíduos, negligenciando sua situação de classe, haja vista muitas das pretensões titularizadas por esses derivarem de fatores coletivos. Por sinal, uma grande falha do sistema judicare, assinalada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é exatamente tratar os pobres como indivíduos, “negligenciando sua situação como classe”.

Diante disso, surgiu a 2ª "onda" renovatória, com a abertura da Defensoria Pública, na década de 90, para atuações coletivas, precipuamente na seara do consumidor. Porém, somente no ano de 2007 foi incluída no rol de legitimados da Lei 11.448/07 (Lei de Ação Civil Pública), sendo que antes disso, diversos julgados, inclusive do Superior Tribunal de Justiça, reconheceram a possibilidade de atuação coletiva da Defensoria Pública.

A Lei Complementar n.º 132/2009 promoveu profunda alteração na Lei Complementar n.º 80/94 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), reforçando a legitimidade da atuação coletiva da instituição (art. 4º, VII, LC 80/94), sendo que a Emenda Constitucional n.º 80/04 alterou significativamente o caput do art. 134 da CRFB/88, para atribuir à Defensoria Pública, de forma explícita, a defesa dos interesses individuais e coletivos dos necessitados.

No ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3943, ajuizada pela Conamp – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, que contestava a inclusão da Defensoria Pública no rol de legitimados da Lei 11.448/2007 (Legislação que alterou a Lei de Ação Civil Pública).

Atualmente a Defensoria Pública possui grande desenvoltura no âmbito coletivo e transindividual, atuando em ações civis públicas e termos de ajustamento de condutas, levando a instituição a uma posição de destaque na litigância coletiva, juntamente com o Ministério Público. (SOUSA e PACHECO, 2021)

Superado esse momento, eis que surge a 3ª onda renovatória, na qual se entendeu que a Defensoria Pública não possui uma identidade “neutra”, mas a missão constitucional de inclusão democrática de grupos em situação de vulnerabilidade, com o escopo de garantir a participação e influência desses grupos nas decisões políticas sociais, de modo a não serem ignorados no processo de composição, manutenção e transformação da sociedade na qual estão inseridos. (IDEM, 2021)

A maior atenção ao critério da vulnerabilidade ocorreu, principalmente, em virtude da ligação da Defensoria Pública com grupos que necessitam do atendimento de suas necessidades básicas. As crianças, as populações afrodescentes e indígenas, as mulheres, a população LGBTQIA+, os deficientes, os idosos, os doentes terminais e os migrantes, por exemplo, situam-se entre os vulneráveis (ou em situação de vulnerabilidade), necessitando de especial proteção. (GONÇALVES FILHO; ROCHA e MAIA, 2020)

Diogo Esteves e Franklyn Roger (2017) apontam algumas espécies de vulnerabilidades existentes no mundo contemporâneo, quais sejam:

“(…) a vulnerabilidade econômica, a vulnerabilidade organizacional, a vulnerabilidade etária, a vulnerabilidade física, mental e sensorial, a vulnerabilidade indígena, a vulnerabilidade por vitimização, a vulnerabilidade por migração ou deslocamento interno, a vulnerabilidade por vivência em situação de rua, a vulnerabilidade por orientação sexual e identidade de gênero, a vulnerabilidade das minorias, a vulnerabilidade processual, a vulnerabilidade episódica ou transitória e a vulnerabilidade por privação de liberdade.” (Diogo Esteves e Franklyn Roger, 2017, p. 303)

Há ainda quem defenda o surgimento de uma 4ª onda renovatória, oriunda do advento da utilização de recursos tecnológicos por todo o sistema de justiça, através de utilização de processo eletrônico, inteligência artificial para julgamento de processos com matérias massificadas, ou mesmo plataformas de disputas extrajudiciais, como as “ODRs” (online dispute resolutions), sendo a consumidor.gov.br uma das mais conhecidas e acessadas, possibilitando a identificação de novas espécies de vulnerabilidades, como a exclusão digital e a “cibervulnerabilidade”. (SOUSA e PACHECO, 2021)

Vê-se, portanto, que com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 80 de 2014 e a consequente alteração, dentre outros, do artigo 134 da Constituição de 1988, a Defensoria Pública ampliou o seu escopo de atuação, não mais se limitando à orientação e defesa extrajudicial e judicial de pessoas em situação de pobreza, mas *“fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (...).”*, passando a atuar em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade.

E assim, não mais a pobreza de forma exclusiva, mas marcadores de raça, classe, gênero, cor, orientação sexual, idade, entre outros, que por si só, ou de forma interseccional, impingissem aos sujeitos uma situação de vulnerabilidade, já os credenciam a qualidade de usuários e usuárias dos serviços da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, bem como a de qualquer Defensoria Pública da Federação, em virtude da normativa constitucional.

Um ponto que desperta a curiosidade é que fatores interseccionais e vulnerabilidades, muitas vezes, estão interrelacionados. Consoante lições de Collins e Bilge (2020, p.1):

“A interseccionalidade investiga como as relações interseccionais de poder influenciam as relações sociais em sociedades marcadas pela

diversidade, bem como as experiências individuais na vida cotidiana. Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária - entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas.”

Outrossim, a mencionada Emenda Constitucional n.º 80/2014 incumbiu também à Defensoria Pública uma nova missão: a promoção e defesa dos direitos humanos.

E com isso, nos parece, restou respondida uma grande preocupação de Norberto Bobbio (1992, P.24) no sentido de que o problema fundamental em relação aos direitos humanos não seria tanto justifica-los, mas protegê-los, tratando-se não de um problema filosófico, mas político.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro já possuía como atribuição, oriunda de alteração provocada pela Lei Complementar 132/2009, a defesa da primazia e efetividade dos direitos humanos, contudo, a Emenda Constitucional n.º 80/2014 elevou tal mister a nível constitucional, reconhecendo a relevância política da instituição.

CONCLUSÃO

Polanyi nos traz lições acerca da transformação do homem em massa triturada pelo moinho satânico, massa essa que seria mera engrenagem utilizada para atender a economia de mercado e, conseqüentemente, os interesses do capital, havendo a coisificação do ser humano, que deixou de ser o centro das relações sociais. (POLANYI, 2000).

Diante dessa grande transformação, com o advento de uma política liberal e, posteriormente, a ascensão da extrema-direita ao poder houve um aumento da miséria, da cobiça, da negligência das relações éticas, da violência (PEREIRA, 2020), fazendo recrudescer políticas punitivas e, por óbvio, recorrentes violações de direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Nessa toada, José Murilo de Carvalho afirma que o gozo de determinados direitos da cidadania pelos indivíduos no Brasil, como o direito ao voto, por exemplo, não lhes assegura o

exercício de uma cidadania plena, de qualidade, pois a cidadania possui diversas dimensões e pressupõe vários direitos, dentre eles, a ter uma justiça independente, eficiente e com facilidade de acesso a toda a sociedade (CARVALHO, 2020), na qual fatores como cor/etnia, classe, idade, gênero e orientação sexual não podem ou devem influenciar no efetivo acesso à justiça.

Atento a isso, o constituinte brasileiro entendeu que o fortalecimento e transformação das Defensorias Públicas, mormente a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a primeira a surgir na Federação, exigia a possibilidade de atuação extrajudicial e judicial não apenas em prol de cidadãos e cidadãs empobrecidos pelo sistema capitalista brasileiro, mas também em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade decorrentes de marcadores étnico-raciais, idade, gênero, orientação sexual, dentre outros, além da defesa de direitos humanos, através da Emenda Constitucional n.º 80/2014, possibilitando também às Defensorias Públicas o acesso aos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, como a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Sistema Global Europeu.

Inicialmente criada para o atendimento exclusivamente caracterizado por marcadores de classe, tendo como público pessoas necessitadas ou miseráveis economicamente, a Defensoria Pública conquistou, constitucionalmente, autonomia institucional, a qual desdobrou-se em autonomia funcional, administrativa e orçamentária, tendo se tornado a instituição uma política pública e espécie de política social a concretizar o disposto no inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

E assim, poderíamos vislumbrar a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, bem como as demais Defensorias Públicas da Federação, como uma política pública e espécie de política social de “provedoria de justiça”, tendo não mais a pobreza, mas também marcadores de raça, classe, gênero, cor, orientação sexual, idade, entre outros, que por si só, ou de forma interseccional, atravessam os sujeitos sociais a uma situação de vulnerabilidade, já os credenciando à qualidade de usuários e usuárias dos serviços da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, bem como de qualquer Defensoria Pública da Federação, cientes, também, que fatores de interseccionalidade e vulnerabilidades muitas vezes estão interrelacionados, motivo pelo qual múltiplas opressões e violações de direitos perpassariam por identidades interseccionais.

Portanto, o Estado Democrático de Direito restou fortalecido através da maior facilitação do acesso ao sistema de justiça aos indivíduos e à coletividade, mediante ampliação de critérios para o gozo e fruição dos serviços prestados pela Defensoria Pública, assim como ampliação das atribuições e esferas de atuação da instituição, prestigiando-se uma sociedade mais livres, justa e solidária, tal qual previsto na Constituição Federal de 1988.

Referências

- BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil – o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie. Porto Alegre. Sérgio Fabris Editor. 1ª ed. 1988.
- COLLINS. Patricia Hill; BILGE, Sirma. Interseccionalidade. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO;
http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/assets/documentos/pdf/constituicoes/rio_de_janeiro/constituicao_1967/Constituicao_1967.pdf Acessado em 23 de junho de 2022.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acessado em 23 de junho de 2022.
- DELIBERAÇÃO CS/DPGE Nº 124 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2017.
<https://www.defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/5485-DELIBERACAO-CS-DPGE-N%C2%BA-124-DE-20-DE-DEZEMBRO-DE-2017> Acessado em 23 de junho de 2022.
- ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. Princípios institucionais da defensoria pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; ROCHA, Jorge Bheron; MAIA, Maurílio Casas. Custos Vulnerabilis: A Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI. 01 ed. 2020.
- LEI COMPLEMENTAR n.º 132 DE 07 DE OUTUBRO de 2009 - Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm Acessado em 23 de junho de 2022
- LEI COMPLEMENTAR N.º 80 DE 12 DE JANEIRO DE 1994 - Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm Acessado em 23 de junho de 2022.
- LEI N.º 11.448/2007 – Altera o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111448.htm Acessado em 23 de junho de 2022.

LIMA, Carlos Alberto. Políticas Públicas no século XXI. 22ª ed. Criciúma: Unesc, 2019.

PEREIRA, Potyara. Política Social no Brasil: sujeitos, trajetórias e institucionalidades. 1ª ed. Curitiba: CRV, 2020.

POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrabel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

SOUSA; José Augusto Garcia de; PACHECO, Rodrigo Baptista. Defensoria Pública, Democracia e Processo II. São Paulo: Tirant lo blanch. 1ª ed. 2021

WATANABE, Kazuo. Acesso a ordem jurídica justa: processos coletivos e outros estudos. 01 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.