

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

CARLOS EDUARDO FERREIRA SOARES

DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA NO MARANHÃO

São Luís

2015

CARLOS EDUARDO FERREIRA SOARES

DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA NO MARANHÃO

Monografia de graduação apresentada como requisito final para obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Maranhão.

Orientadora: Profa. Ma. Priscilla Ribeiro M. R. de Souza.

São Luís
2015

Soares, Carlos Eduardo Ferreira

Defensoria pública e acesso à justiça no Maranhão / Carlos Eduardo Ferreira Soares. – São Luís, 2015.

68f.

Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, 2015.

Orientador: Prof^a Msc. Priscilla Ribeiro M. R. de Souza

1. Defensoria pública. 2. Acesso à justiça - Maranhão. I. Título.

CDU 347.9 (812.1)

CARLOS EDUARDO FERREIRA SOARES

DEFENSORIA PÚBLICA E ACESSO À JUSTIÇA NO MARANHÃO

Monografia de graduação apresentada como requisito final para obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Maranhão.

Aprovada em ____ / ____ / ____ .

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Priscilla Ribeiro Moraes Rêgo de Souza (Orientadora)

1º Examinador

2º Examinador

A Deus meu Senhor e Salvador que, apesar do imerecimento, tem provado seu amor incondicional cobrindo-me de bênçãos.

À minha amada esposa Fernanda, pelo privilégio de tê-la ao meu lado.

Ao meu pai, em memória, pelo exemplo de homem reto e íntegro que tanto me orgulha.

À minha querida mãe, tão zelosa e valorosa, por seu cuidado e carinho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, único autor e mediador da minha vida, que por sua infinita misericórdia, tem me concedido muitas graças imerecidas.

À minha amada esposa, Fernanda Luzia S. S. Soares, companheira incondicional nos momentos mais difíceis, por seu carinho e apoio, sem os quais esta caminhada não teria sido possível.

Ao meu saudoso pai José Ribamar Soares e minha querida mãe, Raimunda Soares que não pouparam esforços e, mesmo com sacrifício próprio, me proporcionaram o acesso à educação.

Aos meus irmãos, José Ribamar Filho, Raimunda Natividade, José Mário, Francisca Soares, Maria Celeste, José Augusto, Eunice Soares Reis, Francinaldo Soares e Domingos Nélio pela consideração e respeito.

Aos meus sogros Valterlino Santos e Maria Auxiliadora e aos meus cunhados e cunhadas pelo carinho, cuidado e acolhimento revigorantes.

Aos demais familiares que acreditam em mim e se alegram com minhas vitórias, em especial, Daniel Soares, sobrinho e filho de coração.

Aos meus amigos que sempre demonstraram admiração e deram incentivos na minha busca pelo conhecimento, em especial Rodrigo Patrício, o irmão de todas as horas e Salomão Coelho, sempre prestativo.

À minha orientadora, Prof. Priscila Ribeiro M. R. de Souza, por seu empenho e orientação durante a realização deste trabalho.

Aos professores do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação.

Aos colegas da turma Direito Noturno 2010.2 da Universidade Federal do Maranhão que proporcionaram momentos agradáveis e descontraídos durante estes cinco anos juntos.

RESUMO

O acesso à justiça é uma preocupação de toda sociedade moderna. Ao longo da história, temos um processo de implantação desse direito que vai desde a garantia de acesso formal ao Judiciário até a efetivação material desse acesso. A Constituição Brasileira de 1988 estabelece a Defensoria Pública como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. Sua função maior é garantir o acesso efetivo à justiça às pessoas que não têm condições de custear esses serviços. O Maranhão, com suas desigualdades sociais, possui um contingente enorme de pessoas que se enquadram no perfil dos atendidos pela Defensoria Pública. Isso evidencia a importância dessa Instituição para garantir o efetivo acesso à justiça a essas pessoas. A simples implantação das Defensorias, porém, não é suficiente para garantir esse direito. É necessário que ela esteja devidamente equipada para que possa cumprir sua missão. Atualmente a Defensoria Pública no Estado do Maranhão está presente em apenas 31 comarcas das 113 existentes no Estado. Atende diretamente a população de 67 municípios. Assim, mais de dois terços dos municípios maranhenses não contam com o trabalho permanente da Defensoria Pública. A esse contingente populacional tem sido negado o direito efetivo de acesso à justiça. Isto porque, além de garantir a assistência judiciária, a Defensoria deve voltar-se para a educação para os direitos, levando informação à grande parte da população que não os conhece. É urgente que haja a ampliação e melhor aparelhamento técnico e de pessoal da Defensoria, para que esta possa garantir efetivamente o direito de acesso à justiça aos necessitados do Estado.

Palavras-chaves: Acesso à justiça. Defensoria Pública. Maranhão.

ABSTRACT

Access to justice is a concern of all modern society. Throughout history, we have a deployment process of that right it goes from the formal guarantee of access to the judiciary to the effective materials such access. The Brazilian Constitution of 1988 establishes the Public Defense as a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State. Their major function is to ensure effective access to justice for people who are unable to finance these services. Maranhão state, with their social inequality, has a huge contingent of people who fit the profile of the attended by the Public Defense. This highlights the importance of this institution to ensure effective access to justice to these people. The simple implementation of Defenses, however, is not enough to guarantee this right. It is necessary that it is properly equipped so that it can fulfill its mission. Currently the Public Defense's Office in the state of Maranhão is present in only 31 of 113 districts which exist in the state. Directly serves the population of 67 municipalities. Thus, more than two thirds of Maranhão municipalities do not have the permanent assistance of the Public Defense. To this population group has been denied the effective right of access to justice. This is because, in addition to ensuring legal aid, the Defense should turn to education for the rights, leading information to much of the population who do not know them. It is urgent that there is the expansion and better technical equipping and of Defense's people to enable effectively the right of access to justice to the needy people of State.

Keywords: Access to justice. Public Defense. Maranhão.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Criação das Defensorias Públicas no Brasil: uma cronologia	37
Gráfico 2 – Quadro de Defensores por 100.000 habitantes no Brasil	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Defensorias Públicas Estaduais	39
Quadro 2 – Renda, pobreza e desigualdade no Maranhão.....	43
Quadro 3 – Comarcas atendidas pela Defensoria – MA	51
Quadro 4 – Evolução Orçamentária da Defensoria Pública no Maranhão	54

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Taxa de Pessoas com Rendimento Mensal até três salários-mínimos por Defensor Público	50
--	----

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	9
LISTA DE QUADROS	10
LISTA DE FIGURAS	11
1. INTRODUÇÃO	12
2. ACESSO À JUSTIÇA	16
2.1 Definição e desenrolar histórico	16
2.2 Acesso à justiça na Constituição de 1988	22
3. A INSTITUIÇÃO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS NO BRASIL	25
3.1 A Defensoria na Constituição de 1988	28
3.2 Lei Complementar nº 80/94.	33
3.3 O processo de implantação das Defensorias	36
4. A DEFENSORIA PÚBLICA NO MARANHÃO E O ACESSO À JUSTIÇA	41
4.1 Percursos histórico para implantação da Defensoria Pública no Maranhão	44
4.2 Configuração atual da Defensoria Pública no Maranhão	47
4.2 A figura do assistido e os serviços prestados pela Defensoria Pública no Maranhão	54
4.4 O papel da Defensoria na garantia do direito de acesso à justiça	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	66

1. INTRODUÇÃO

No presente trabalho proponho-me a estudar o papel da Defensoria Pública Criminal do Maranhão na promoção do acesso à justiça para aqueles desprovidos de condições econômicas para custear esses serviços, reconhecidamente caros e de percurso complexo para o cidadão comum.

Num primeiro momento, faz-se necessário explicar as razões da escolha do tema. O conhecimento científico, para ser reconhecido como tal, impõe a necessidade do rigor metodológico e da objetividade da análise, objetividade e rigorosidade estas que pressupõem uma certa “neutralidade científica” por parte do pesquisador que se propõe à realização do trabalho científico. Acredito, porém, que não existe neutralidade absoluta, principalmente, quando se trata do estudo de questões sociais que nos afetam diretamente enquanto seres pertencentes a esta mesma sociedade. No dizer de Bachelard,

Quando se procuram as condições psicológicas do progresso da ciência, logo se chega à convicção de que é em termos de obstáculos que o problema do conhecimento científico deve ser colocado. E não se trata de considerar obstáculos externos, como a complexidade e a fugacidade dos fenômenos, nem de incriminar a fragilidade dos sentidos e do espírito humano: é no âmago do próprio ato de conhecer que aparecem, por uma espécie de imperativo funcional, lentidões e conflitos. É aí que mostraremos causas de estagnação e até de regressão, detectaremos causas de inércia às quais daremos o nome de obstáculos epistemológicos. (BACHELARD, 1996, p. 17).

Assim, o trabalho do cientista é marcado por uma série de obstáculos à sua realização. Esses obstáculos não são, necessariamente externos, pelo contrário, são geralmente, obstáculos internos que se referem à própria subjetividade do pesquisador. Estão relacionados com sua formação enquanto sujeito e toda a carga subjetiva que daí advém. Dentre os obstáculos epistemológicos elencados pelo autor, podemos citar aquilo que ele chamou de “a experiência primeira”. Refere-se ao primeiro olhar lançado pelo pesquisador sobre o tema que pretende pesquisar. Esse olhar pode ser comprometido, falseado, pelo deslumbramento inicial frente ao problema. Isto seguido do obstáculo das “generalidades de primeira vista”, pode lançar sombras sobre o objeto que se pretende conhecer. Nas palavras de Durkheim,

Devemos afastar sistematicamente todas as prenoções [...]. É preciso que se liberte das falsas evidências que dominam o espírito do vulgo, que sacuda de uma vez para sempre o jugo dessas categorias empíricas que uma longa habituação acaba, muitas vezes, por tornar tirânicas (DURKHEIM, 2005, p. 54).

Embora não acredite ser possível, o pesquisador afastar-se completamente do objeto social que pretende conhecer, é necessário, contudo, que realize seu trabalho numa perspectiva reflexiva. Atitude reflexiva sobre a própria prática enquanto sujeito cognoscente. Para Bourdieu, “a influência das noções comuns é tão forte que todas as técnicas de objetivação devem ser utilizadas para realizar efetivamente uma ruptura que, na maioria das vezes, é mais professada do que concretizada” (BOURDIEU, 2004, p. 24).

Nessa perspectiva, a própria escolha do tema por parte do pesquisador já traz consigo uma carga de subjetividade forjada a partir da trajetória do próprio pesquisador. Isto corrobora com Saussure ao afirmar que “o ponto de vista cria o objeto” (SAUSSURE, 1975, p. 15).

Em suas reflexões em torno do campo linguístico, Saussure dedicou-se a esclarecer que, em Linguística, os dados não preexistem, mas ao contrário, é o ponto de vista que o linguista imprime sobre a língua que produz o objeto de investigação. Esta máxima do autor pode, a meu ver, ser transplantada para a análise dos fenômenos sociais. O conhecimento do real não é dado, é relacional e está em processo de mudança constante. Essas mudanças dizem respeito, dentre outras coisas, ao olhar que o sujeito cognoscente lança sobre o objeto cognoscível.

O conhecimento do real é luz que sempre projeta algumas sombras. Nunca é imediato e pleno. As revelações do real são recorrentes. O real nunca é “o que se poderia achar” mas é sempre o que se deveria ter pensado. O pensamento empírico torna-se claro ‘depois’, quando o conjunto de argumentos fica estabelecido [...] No fundo, o ato de conhecer dá-se ‘contra’ um conhecimento anterior, destruindo conhecimentos mal estabelecidos, superando o que, no próprio espírito, é obstáculo à espiritualização (BACHELARD, 1996, p. 17).

O real não é dado pura e simplesmente. Antes como afirma Marx,

A totalidade concreta enquanto totalidade pensada, enquanto representação mental do concreto, é de fato um produto do pensamento, da concepção; não é de nenhum modo, pelo contrário, o produto do conceito que engendraria a si próprio, que pensaria de fora e por cima da percepção imediata e da representação, mas sim um produto da elaboração de conceitos a partir da percepção imediata e da representação. O todo, tal como aparece na mente como uma totalidade pensada, é um produto do cérebro pensante, que se apropria do mundo da única maneira que lhe é possível, de uma maneira que difere da apropriação deste mundo pela arte, religião e pelo espírito prático. Depois, como antes, o sujeito real subsiste na sua independência fora da mente; e isso, mesmo que a mente tenha uma atividade puramente especulativa, puramente teórica. Em consequência, também no emprego do método teórico é necessário que o sujeito, a sociedade, permaneça constantemente presente à mente como dado inicial (MARX, 2001, p. 165).

É com essa percepção sobre as “armadilhas” no processo de produção do conhecimento científico que me proponho a realizar este trabalho. Este é um tema

frequentemente revisitado por autores dos mais variados campos do conhecimento e que, certamente, oferecerão os subsídios necessários e servirão de referencial teórico para as análises aqui propostas.

Primeiramente, faz-se necessário situar o meu ponto de vista enquanto pesquisador para que tenha-se a dimensão do ‘local de onde falo’ e do olhar que, conseqüentemente, imprimo sobre o objeto que me proponho a conhecer.

Enquanto acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão tenho interesse pelas Instituições da Justiça. Este interesse foi se constituindo ao longo de minha trajetória acadêmica e tem ligação com minha formação anterior, enquanto sociólogo. Assim, a junção dos interesses destes dois campos do conhecimento, resultaram neste trabalho sobre o papel da Defensoria Pública enquanto instituição facilitadora, ou mesmo, promotora do acesso à justiça no Maranhão.

Partindo-se do pressuposto que a função da Defensoria Pública é promover a defesa daqueles que são ‘desprovidos de Justiça Social’, inquieta-nos o fato de perceber que no estado do Maranhão o número de pessoas que se encontram nessa situação é muito grande. Os índices de desenvolvimento humano estão entre os mais baixos do país e caminham numa direção inversamente proporcional aos índices de pobreza que são crescentes e alarmantes. Além da miséria que assola nosso Estado, temos ainda o alto índice de criminalidade que tem deixado a população sobressaltada, clamando por mais segurança e ação efetiva da justiça. A equação desses fatores resulta na sobrecarga do poder judiciário que não possui condições materiais para dar conta da demanda e um sistema penitenciário falido, caótico e desumano.

De acordo com Marcacini (1978, p.18), “a assistência jurídica integral e gratuita, promessa constitucional, tem por finalidade tornar as pessoas efetivamente iguais perante o Direito”. Como muitos outros direitos previstos constitucionalmente é possível questionar: em que medida o direito de acesso à justiça está sendo garantido? Que ações o Estado brasileiro tem realizado para garantir a efetivação desse direito à população?

Nessas condições, mostra-se de fundamental importância lançar o olhar sobre o trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública no Maranhão para identificar as condições enfrentadas por esta para alcançar sua finalidade.

O trabalho da Defensoria justifica-se pela figura do assistido, verdadeira razão de existência daquela. No estado do Maranhão, o número de pessoas que se enquadram na condição de necessitados e que carecem da assistência da Defensoria, é enorme, razão pela qual os dados oficiais sobre esse grupo populacional é fundamental para a realização deste trabalho.

É nesse cenário, de um Estado que ainda não consegue assegurar aos seus membros, direitos básicos como saúde, educação, habitação e, principalmente, segurança pública, que temos na Defensoria Pública, a função de garantir o acesso à justiça daqueles que necessitam.

Diante desse quadro caótico, resultado da equação pobreza/criminalidade nos questionamos: Teria a Defensoria Pública condições materiais para atingir sua finalidade constitucional de tornar as pessoas efetivamente iguais perante o Direito? O objetivo é conhecer o perfil do assistido pela Defensoria Pública e as limitações desta na realização de sua função de garantir o acesso à justiça aos desprovidos de Justiça Social.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo intitulado *Acesso à Justiça*, faço uma discussão sobre a formação deste conceito. Para isto, abordo a sua definição e desenrolar histórico nos sistemas jurídicos, sua inclusão enquanto direito assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as políticas públicas voltadas para garantir esse direito.

No segundo capítulo intitulado *A Instituição das Defensorias Públicas no Brasil*, faço um apanhado geral sobre a Defensoria Pública a partir da previsão na Constituição de 1988 e da elaboração de normas infraconstitucionais que estabelecem os parâmetros para a efetivação deste instituto em nosso sistema jurídico. Trato ainda, da Defensoria Pública no Maranhão, o percurso histórico de formação da Defensoria Pública neste Estado e o papel que ela vem desempenhando para garantir o direito ao acesso à justiça para aqueles que, conforme estabelece a nossa Constituição em seu art. 5º, inciso LXXIII, “comprovem insuficiência de recursos” e dela necessitem.

No terceiro e último capítulo sob o título, *A Defensoria Pública no Maranhão e o acesso à justiça*, faço uma análise da estrutura da Defensoria no Estado, seu alcance e quadro de profissionais, bem como seus limites na realização de sua missão de garantir acesso à justiça aos necessitados em um Estado em que mais da metade da população se enquadra nessas condições. Discuto ainda, a efetivação do direito de acesso à justiça enquanto garantia constitucional e as condições que a Defensoria possui para assegurar esse direito.

O trabalho é fruto de pesquisa bibliográfica a respeito da temática a partir de autores clássicos e da atualidade, da legislação pertinente ao tema, além da análise das publicações da Defensoria Pública do estado do Maranhão com dados de sua atuação. Devido ao tempo e as condições para realização do trabalho não foi possível realizar pesquisa de campo, mas reconheço a importância desse instrumento para o trabalho científico, ficando o desejo de realizá-lo em trabalhos posteriores.

2. ACESSO À JUSTIÇA

O conceito de acesso à justiça abarca uma pluralidade de significados. Esses significados foram sendo forjados no decorrer da história e são comumente acionados de acordo com a necessidade e conveniência dos interesses que, geralmente, não são plenamente manifestos. Em cada momento específico, de acordo com o modelo de Estado estabelecido, a noção de acesso à justiça terá sua abrangência limitada ou ampliada.

Importa ressaltar que este tema tem sido uma preocupação das sociedades modernas. Em maior ou menor grau, estas sociedades têm se preocupado com a forma como os sujeitos sociais acessam a justiça, quer seja garantindo a liberdade de demandar a justiça, numa perspectiva formal de acesso à justiça, quer seja promovendo ações práticas para a efetivação desse direito.

Nessa perspectiva, faz-se necessário analisar o processo de formação e consolidação da ideia de acesso à justiça. Para tanto é indispensável traçar os caminhos históricos de construção do referido conceito.

2.1 Definição e desenrolar histórico

O conceito de acesso à justiça passou por grandes transformações desde o século XVIII até os dias atuais. Para termos ideia, nos séculos XVIII e XIX, o direito de acesso à proteção judicial significava a possibilidade do indivíduo ingressar com uma ação. Dessa forma, o direito à proteção judicial era entendido como um direito natural e, como tal, não precisava ser assegurado. Era necessário que o Estado garantisse tão somente que não fosse negado, à medida que era, como direito natural, anterior ao Estado.

Afastar a “pobreza no sentido legal” – a incapacidade que muitas pessoas têm de usar plenamente a justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado. A justiça, como outros bens no sistema do “laissez faire”, só podia ser obtida por aqueles que podiam arcar com seus custos; aqueles que não podiam fazê-lo eram condenados por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo, à justiça, correspondia à igualdade apenas formal, mas não material (CAPPELLETTI e GARTH, 2002, p. 4.)

O Estado não era visto como responsável por promover nenhum tipo de ação para garantir o acesso efetivo à justiça àqueles mais desprovidos de recurso financeiros. Ao Estado cabia apenas a função de guardião do direito formal. O acesso efetivo era responsabilidade do indivíduo. Neste sentido, aquele não se percebia como responsável pelas limitações

econômicas ou sociais do indivíduo, que deveria arcar sozinho com o ônus de sua “incapacidade” de efetivar o direito que o Estado lhe “garantia” formalmente.

Nessa perspectiva, acesso à justiça é entendido, naquele momento histórico, como a simples capacidade que os indivíduos, fundada no direito natural, tinham de propor ou contestar uma ação. Questões em torno das diferenças entre os litigantes não estavam no plano sequer dos estudos sobre acesso à justiça. Nas palavras de Cappelletti e Garth (2002, p.4), “os estudiosos do direito, como todo o sistema judiciário, encontravam-se afastados das preocupações reais da maioria da população”.

Essa noção mais individualista dos direitos, característica dos séculos dezoito e dezenove, foi aos poucos perdendo espaço à medida que ia se fortalecendo a noção de coletividade em detrimento do pensamento individualista. Uma nova noção de direitos humanos, expressa na Constituição Francesa de 1793, vai caminhar na direção de tornar efetivos e acessíveis a todos esses direitos. “Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação” (CAPPELLETTI & GARTH, 2002. p. 4).

O surgimento dessa nova noção de direitos humanos mudou também a percepção do papel desempenhado pelo Estado. Este passou a ser visto cada vez mais como o responsável por assegurar às coletividades e aos indivíduos o gozo dos direitos sociais básicos. Assim, para Cappelletti e Garth,

Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do welfare state têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos (2002, p. 4).

Percebe-se aí, com a mudança na configuração das sociedades modernas e na nova organização dos Estados Nacionais, uma transformação fundamental na noção de acesso à justiça, principalmente pelo novo papel que esse Estado de Bem-estar Social vai desempenhar. O estado passa então a ser visto como o provedor dos direitos sociais. Entre esses direitos sociais fundamentais está o direito de acesso efetivo à justiça que foi aos poucos sendo visto como elemento fundamental dos sistemas jurídicos modernos que se pretendem igualitários e visam garantir efetivamente direitos e não apenas proclamá-los.

Deste modo, “o ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estado pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica” (CAPPELLETTI & GARTH, 2002. p. 5).

Ao buscarmos o percurso histórico traçado pela noção de acesso à justiça até chegar nos moldes que lhe é atribuído na contemporaneidade, podemos perceber uma estreita relação entre a forma de organização dos Estados Nacionais e a amplitude desse conceito.

Assim, nos Estados liberais dos séculos XVIII e XIX, temos uma perspectiva não intervencionista. A crença propagada era de que o Estado deve garantir as liberdades individuais. Garantir as liberdades individuais implica na própria anulação do Estado frente à possibilidade de ação em favor de um setor menos favorecido socialmente. Esse Estado liberal do *laissez faire* se contentava com uma garantia formal de acesso à justiça, sem preocupar-se com a garantia real de efetivação desse direito.

Certamente foi com o Estado de Bem Estar Social que o conceito de acesso à justiça começou a tomar os contornos que o conduziriam ao status que ocupa na atualidade. O Estado Social, ao romper com o liberalismo, assumiu o papel de ‘máquina de redistribuição dos lucros sociais’, numa tentativa de reduzir as distorções existentes na sociedade, garantindo o mínimo de assistência àqueles que, até então, encontravam-se desprovidos de qualquer atenção por parte do Estado. Ao discutir a importância do Estado Social para a garantia de direitos, Pedro Rui da Fontoura Porto afirma que,

Nele a providência divina do Medievo é substituída pela providência estatal, que abandona a neutralidade do Estado Liberal, em um movimento dentro do qual “são consagrados os principais direitos econômicos”, sociais e culturais, que supostamente garantem a dignidade da existência de cada um [...] (PORTO, 2006. p. 57).

Este modelo de Estado Social tem como fundamento o princípio da igualdade na garantia de direitos. Esta é, certamente, uma transformação radical que distancia o Estado Social do Estado liberal no que se refere à essa garantia.

Trata-se, pois, da alteração da visão de Estado meramente garantidor das liberdades individuais, para a concepção de Estado obrigado a prestações sociais tendentes à obtenção de uma maior igualdade social, donde decorre o elevado cunho ideológico desses direitos, resultantes de reflexões antiliberais, desenvolvidas, notoriamente, na primeira metade do Século XX (PORTO, 2006. p. 57).

É essa alteração de visão do Estado que vai proporcionar a ascensão da ideia de acesso à justiça, de um direito apenas garantido formalmente, à medida que o Estado liberal apenas não impedia que seus membros lançassem mão dele, à um direito real, que era proporcionado pelo próprio Estado que assumia o papel de garantidor e mesmo de financiador do direito àqueles desprovidos de condições para obtê-lo.

É, porém, no Estado Democrático de Direito que o acesso à justiça alcança os contornos de ‘direito fundamental’, passando a configurar como verdadeira obrigação do Estado garantir sua efetivação. A importância que é dada na atualidade ao acesso à justiça que lhe impõe aqui a adjetivação de, fundamental, explica-se pela importância capital que ele alcançou entre os novos direitos. A titularidade de direitos perde o sentido se não houverem mecanismos eficientes para sua efetivação. Sendo assim, não basta garantir uma série de direitos aos indivíduos apenas do ponto de vista formal, ou positivo. É necessário garantir mecanismos eficientes para que os indivíduos reclamem a efetivação dos direitos quando estes lhes são negados ou negligenciados.

À medida que os direitos fundamentais vão evoluindo de uma concepção formal e individual para outra democrática e substancial; na proporção em que o Direito começa a inter-relacionar-se com outras ciências sociais, como a Sociologia, a Ciência Política e a Economia, admitindo a existência de desigualdades que se fazem sentir no plano econômico, social, cultural e técnico; conforme o Estado foi abandonando aquele viés liberal abstencionista, evoluindo para um Estado gerador de políticas públicas niveladoras das desigualdades econômicas, geradoras da homogeneidade social, sem dúvida, a possibilidade de acesso efetivo à justiça firmou-se como direito fundamental do cidadão na perspectiva individual ou coletiva, que o Estado Democrático de Direito deve garantir, como decorrência inarredável do contrato social (PORTO, 2006, p. 189).

Nessa perspectiva, o acesso à justiça se desenvolve, nos Estados Ocidentais modernos, de maneira gradativa, partindo do seu modelo básico, no Estado Liberal que apenas garantia a possibilidade de acesso aos indivíduos, sem se responsabilizar por garantir efetivamente o acesso para os desprovidos materialmente de fazê-lo, passando pelo Estado de Bem Estar Social, que, voltado para uma política de diminuição das discrepâncias sociais existentes entre os indivíduos através de políticas públicas de inclusão e ‘nivelamento’ lança mão de mecanismos que permitam efetivamente o acesso à justiça por todos, até chegarmos ao modelo atual, que está evidentemente em um constante processo de adequação e aprimoramento, em que o Estado se apresenta como responsável por garantir efetivamente o acesso à justiça aos cidadãos. Direito este, que assume, então, o status de direito fundamental, entendido como aquele indispensável, à medida que é verdadeira garantia que o cidadão possui de acesso aos demais direitos.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos, desde o início do século XX o descompasso entre a demanda por acesso à justiça e a capacidade de ofertar esse acesso por parte do Estado é muito grande. Porém, no pós-guerra essa questão explodiu:

Por um lado, a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem estar transformou o direito ao acesso

efetivo à justiça num efeito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais (SANTOS, 1986, p. 18).

Assim, a garantia de acesso à justiça é um direito altruísta, pois sua vocação é permitir a existência real dos demais direitos. Esta garantia de maneira efetiva é condição *sine qua non* para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. Sem justiça para todos efetivamente, os novos direitos econômicos, políticos e sociais garantidos constitucionalmente encontram-se inteiramente desprotegidos.

Uma série de fatores têm sido elencados como entraves ao efetivo acesso à justiça, principalmente, por parte daquelas camadas menos favorecidas economicamente. Para Cappelletti e Garth (2002), o acesso efetivo e igualitário à justiça é um objetivo utópico. Isto, porém, não pode configurar como justificção para o abandono desse objetivo. Importa saber é, o quanto se poderá avançar rumo a essa utopia, diminuindo, assim, o máximo possível, as desigualdades que existem na garantia de acesso a esse direito aos diferentes estratos sociais. Em sua conhecida análise desse processo o autor elenca alguns entraves ao acesso à justiça.

O primeiro desses entraves diz respeito às Custas Judiciais. Demandar na justiça é bastante caro, o que, historicamente, tem excluído uma camada significativa da população que não dispõe de condições financeiras para custear a obtenção desse direito. Daí, a necessidade enfrentada pelo Estado de Bem-estar Social e pelo Estado Democrático de Direito em assumir as custas em favor daqueles que não podem fazê-lo.

Se é certo que o Estado paga o salário dos juízes e do pessoal auxiliar e proporciona o prédio e outros recursos necessários ao julgamento, os litigantes precisam suportar a grande proporção dos demais custos necessários à solução de uma lide, incluindo os honorários advocatícios e algumas custas judiciais (CAPELLETTI e GARTH, 2002, p. 6).

Nos Estados que adotam o sistema da sucumbência, que impõe ao vencido as custas da parte vencedora, o risco é ainda maior. Como, geralmente, não há garantias prévias de vencer a lide, dados os elementos subjetivos que permeiam as decisões judiciais, nesse sistema de sucumbência o risco é duas vezes maior, podendo alguém, já desprovido de recursos, ser obrigado a assumir sozinho as custas do processo caso venha ser vencido, incluindo-se aí os gastos com honorários da parte vencedora.

Além do valor propriamente dito para se demandar perante à justiça, as custas judiciais trazem também, consigo o ônus do tempo.

Em muitos países, as partes que buscam uma solução judicial precisam esperar dois ou três anos, ou mais por uma decisão executável. Os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices dessa inflação, podem ser devastadores.

Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que tinham direito (CAPPELLETTI e GARTH, 2002, p. 7).

O segundo entrave apontado pelos autores supracitados, se refere às ‘possibilidades das partes’. Este elemento é de fundamental importância quando se analisa a efetivação ou a denegação do direito de acesso à justiça. Essas possibilidades das partes passam pelos recursos financeiros. Pessoas com recursos financeiros podem pagar para litigar e podem suportar as delongas do processo. Mais ainda, “uma das partes pode ser capaz de fazer gastos maiores que a outra e, como resultado, apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente” (2002, p. 8).

Existem ainda outros fatores relacionados às ‘possibilidades das partes’ que influem ou entram o acesso efetivo à justiça. Há, nitidamente, profundas diferenças quanto à ‘aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa’. Esta característica está diretamente relacionada às características sociais das partes. A capacidade jurídica pessoal é fator relevante na garantia de acesso efetivo à justiça. Nessa perspectiva, destaco a dificuldade em reconhecer a existência de direito juridicamente exigível.

Grande parte da população, principalmente àqueles de baixo poder aquisitivo e que tiveram o acesso à educação e informação prejudicados, não têm condições técnicas de identificar quando seus direitos estão sendo violados e quando podem demandar judicialmente o respeito desses direitos. Falta conhecimento jurídico necessário para identificar a violação do direito e a possibilidade de demanda.

O terceiro entrave se refere aos ‘problemas dos interesses difusos’, entendidos como aqueles fragmentados ou coletivos. “Ninguém tem direito a corrigir a lesão a um direito coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação” (CAPPELLETTI e GARTH, 2002, p. 10). Assim, pela falta de “legitimidade” individual ou pela baixa recompensa oferecida, o respeito aos direitos coletivos esteve historicamente prejudicado.

Para Cappelletti e Garth (2002), o crescente interesse pelo acesso à justiça levou a três movimentos básicos, pelo menos nos países Ocidentais, rumo à diminuição desses entraves ao acesso à justiça. O primeiro, que teve início a partir da década de 1960, é caracterizado pela defesa e promoção de ações que possibilitem às pessoas carentes o efetivo acesso à justiça, ou seja, o apoio judiciário deixa de ser entendido como filantropia e passa a ser incluído como medida de combate à pobreza nos programas estatais.

O segundo, procurou encorajar a defesa dos direitos coletivos e difusos em juízo. “O segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres” (CAPPELLETTI e GARTH, 2002, p. 18).

No terceiro movimento parte-se “do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça”. No entender de Boaventura de Sousa Santos,

No terceiro movimento procura-se expandir a noção de resolução judicial de litígios, desenvolvendo um conceito amplo de justiça em que os tribunais fazem parte de um conjunto integrado de resolução de conflitos, o que inclui o que se convencionou chamar de ADR (resolução alternativa de litígios) (SANTOS, 2002, p. 49).

O desenvolvimento histórico da noção de acesso à justiça teve ligação direta com o modelo de Estado e sua relação com as questões sociais. Esse modelo forjado ao longo da história se encontra plenamente assegurado, pelo menos em tese, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2 Acesso à justiça na Constituição de 1988

A Constituição brasileira de 1988 figura como uma das mais modernas no mundo Ocidental, principalmente em se tratando da ‘garantia’ de direitos. O maior exemplo disso encontra-se no extenso Art. 5º da referida Carta, que consagra uma gama de Direitos e Garantias Fundamentais. Esse modelo de Constituição ficou conhecido como garantista. Garantismo vem de garantir, tornar seguro, afiançar, tutelar algo. Esse é o mesmo sentido que o termo carrega na esfera do Direito. Dessa forma, a expressão constituição garantista faz referência àquela Carta que tem como fundamento e princípio garantir ao cidadão uma série de direitos. No Estado Democrático de Direito essa garantia se apresenta até mesmo contra o próprio Estado à medida que limita e evita arbitrariedades por parte do poder estatal. Dessa forma,

O Garantismo é um sistema sociocultural que estabelece instrumentos jurídicos para defesa dos direitos e consequente defesa do acesso aos bens essenciais à vida dos indivíduos ou de coletividades que conflitem com interesses de outros indivíduos, outras coletividades e/ou, sobre tudo, com interesses do Estado. Esses instrumentos jurídicos são as garantias, as armas jurídicas que visam proteger os cidadãos que abrem mão de parcelas de sua autonomia em benefício da coletividade, entregando ao Estado o poder para que ele lhes propicie segurança, saúde, trabalho etc. Para estar seguro da realização desse desiderato por parte do Estado, as constituições do Estado de Direito preveem instrumentos jurídicos expressos em limites, vínculos e

obrigações impostas ao poder estatal, a fim de maximizar a realização dos direitos e minimizar suas ameaças (STIPP, s/d).

É nessa perspectiva garantista de proteção do cidadão que a Constituição brasileira de 1988 está fundada. O próprio momento histórico de elaboração da nossa Carta Maior é revelador dessa necessidade de garantir uma série de direitos que vinham sendo negados à população. O Brasil de 1988 efervescia politicamente com o fim da Ditadura Militar e o alvorecer de um ‘novo Brasil’ livre das amarras impostas pelo autoritarismo do regime que então se encerrava.

Para demarcar de maneira clara esse novo tempo, impulsionado pelo clamor dos mais variados setores da sociedade civil organizada e da população em geral, o Constituinte primou por demarcar de forma muito clara os direitos a ser garantidos a partir de então ou reestabelecidos à população brasileira.

Com base em princípios como da cidadania e da dignidade da pessoa humana, o Constituinte de 1988 estabeleceu no título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, uma gama de direitos individuais e coletivos que elevam, ao menos no aspecto formal, o cidadão brasileiro a um patamar de proteção e assistência inovadores e elevadíssimos. Estão aí enumerados os direitos considerados indispensáveis ao cidadão. Direitos que ao longo do processo de positivação do direito alcançaram o patamar de direitos fundamentais. Vale ressaltar aqui a própria etimologia da palavra *Fundamental*, entendido como aquele que estabelece o fundamento, o que dá sustentação, indispensável.

Nesse momento de positivação tão importante e marcante para a história do país temos o direito de Acesso à Justiça sendo consagrado como um direito fundamental.

O inciso XXXV, do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, Constituição Federal, 1988). Esta primeira manifestação Constitucional de acesso à justiça se refere a este, em seu aspecto formal. Aqui a Constituição garante a possibilidade do acesso ao poder judiciário que já estava presente nos ordenamentos jurídicos de muitos países ocidentais desde o século XIX, pois o Estado liberal já apresentava a preocupação de garantir a possibilidade de acesso à justiça. Esta não seria necessariamente uma inovação do nosso Constituinte. Porém, o Constituinte não parou por aí, pois estabeleceu, no mesmo artigo, os meios para a efetivação desse direito.

Se a definição normativa mencionada anteriormente faz referência ao acesso à justiça no seu aspecto formal, o inciso LXXIV do mesmo artigo estabelece que, “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, CF, 1988). A inclusão deste inciso por parte do Constituinte demonstra a

preocupação, pelo menos em tese, de garantir a efetivação do acesso à justiça. Se num primeiro momento o Constituinte afasta qualquer empecilho formal para o acesso à justiça, no segundo, ele apresenta a possibilidade real desse acesso se efetivar.

Podemos constatar em outros dispositivos do texto constitucional que a preocupação com a garantia de acesso à justiça era constante por parte do Constituinte. Nas palavras de Pedro Rui da Fontoura Porto,

A garantia constitucional de acesso à justiça deve ser entendida sob vários aspectos: a) como a inafastabilidade do controle jurisdicional (garantida pelo art. 5º, inciso XXXV, da CF); b) como oferecimento de serviço público de advocacia pública e gratuita aos necessitados (art. 5º, inciso LXXIV, da CF); c) como reconhecimento legal e viabilização processual de tutela dos direitos transindividuais, mediante mandado de segurança coletivo (art. 5º, inciso LXX, da CF), ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da CF), ação civil pública (art. 129, III, da CF, Lei 7.347 / 85 etc.); como estímulo e reconhecimento a formas alternativas de realização do Direito e reformas processuais capazes de dar ao processo uma função instrumental que assegure a efetividade dos direitos substanciais (PORTO, 2006. p. 191).

Dessa forma, a inclusão dessa obrigação estatal em garantir assistência jurídica integral e gratuita, e, conseqüentemente, o acesso efetivo à justiça, a todos aqueles que comprovarem insuficiência de recursos, impõe ao próprio Estado a tarefa de estabelecer uma estrutura, física, financeira e técnica, que busque atender a essa exigência constitucional. O empenho na promoção do acesso à justiça por parte do Estado resultou em modificações na organização judiciária brasileira. Essas mudanças podem ser percebidas a partir da criação de varas especializadas, implementação dos juizados especiais, dentre outras ações.

Embora tenhamos presente no ordenamento jurídico brasileiro menções à assistência jurídica gratuita desde tempos longínquos, vai ser com esta imposição constitucional em esfera federal que vamos ver a Defensoria Pública ser elevada à função de órgão Essencial à Justiça, uma das razões que justifica a realização deste trabalho.

3. A INSTITUIÇÃO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS NO BRASIL

A Defensoria Pública é, certamente, a maior expressão da institucionalização do dever estatal de prestar assistência jurídica àqueles que são desprovidos de condições materiais para fazê-lo. No entanto, mesmo antes da instituição desta, o que só ocorreu recentemente e ainda está em processo de solidificação em muitos Estados da Federação, já havia menção em nosso ordenamento jurídico desta obrigação do Estado. Assim, ao longo de nossa história podemos encontrar várias previsões ou menções legais no ordenamento jurídico brasileiro quanto à obrigação do Estado em oferecer assistência jurídica gratuita seja em esfera civil ou penal.

Um dos marcos mais importantes no nosso ordenamento jurídico é certamente a Lei Federal n. 1.060/1950 que prevê:

Art. 1º. Os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil, - OAB, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei (BRASIL, 1950).

Esta é a atual redação do texto que foi dada pela Lei n.º 7.510 de 1986. O texto original do artigo 1º em 1950 era: “Os poderes públicos federal e estadual concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei”. Nota-se que já em seu texto original de 1950 o Estado manifestava essa preocupação em garantir a assistência judiciária aos necessitados embora ainda não tivesse disciplinado a forma e os instrumentos de que lançaria mão para alcançar tal objetivo vindo a fazê-lo somente com a Constituição de 1988 através da criação das Defensorias Públicas.

Como frisado anteriormente, a Constituição brasileira de 1988 é fruto de lutas envolvendo os mais variados campos de poder que se fizeram presentes no Brasil desde a instalação do Regime Militar com o Golpe de 1964. O modelo de Estado implantado no país que suprimiu as liberdades individuais e retirou os direitos políticos da população foi duramente combatido por esferas da população que decidiram não aceitar passivamente aquele modelo autoritário e expropriador de direitos.

Com efeito, mesmo com o desnivelamento de forças entre os movimentos pela redemocratização do país e a repressão praticada pelo Regime Militar – através dos Atos Institucionais, em especial o AI nº 5, prisões, torturas e assassinatos -; vê-se a construção progressiva de uma consciência democrática nacional, refletida na necessidade de reelaboração de uma nova perspectiva de pacto sócio jurídico através da promulgação de uma nova Carta Magna brasileira (TERTO NETO, 2007. p. 63).

O processo de redemocratização do país que ocorreu a partir de 1985 e que tem como sua maior expressão a Constituição de 1988 teve como fundamento as lutas populares que, apesar da repressão violenta sofrida por parte do Regime Autoritário e da desproporcionalidade de forças não se acovardaram, antes, se agigantaram e tomaram as ruas do país em um movimento que ficou conhecido como Diretas Já, talvez o maior exemplo de participação popular e resistência contra o autoritarismo e a supressão de direitos em nosso país.

O clamor que vinha das ruas encontrou eco nos mais variados setores da sociedade brasileira. Políticos com forte ligação com o povo, como Tancredo Neves encamparam a luta que não podia mais ser sufocada pelo regime vigente. O fim do período de trevas em matéria de direitos no país era iminente. O povo queria e clamava por transformações no país e, por isso, como em um ‘novo contrato social’ cedeu sua força e apoio ao projeto de Nova República que se apresentava.

O povo emprestou a Tancredo Neves todo o apoio para a execução de seu programa de construção de uma Nova República, a partir da derrota das forças autoritárias que dominaram o país durante vinte anos (1964 a 1984). Sua eleição, a 15.1.85, foi, por isso, saudada como o início de um novo período na história das instituições políticas brasileiras, e que ele próprio denominara de Nova República, que haveria de ser democrática e social, e haveria de concretizar-se pela Constituição que seria elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, que ele convocaria assim que assumisse a Presidência da República. Prometeu também que nomearia uma Comissão de Estudos Constitucionais a que caberia elaborar estudos e anteprojeto de Constituição a ser enviado, como mera colaboração, à Constituinte (SILVA, 2005. p. 89-90).

Um terrível golpe deixaria a população brasileira desolada. Às vésperas da posse o presidente eleito Tancredo Neves foi internado e submetido a uma cirurgia de emergência. O procedimento, inadiável segundo os médicos, seria de rápida recuperação, porém, após mais de um mês internado e em meio a inúmeras controvérsias quanto às causas da morte e os possíveis erros nos procedimentos médicos, Tancredo faleceu em 21 de abril de 1995.

Com a morte de Tancredo Neves, antes mesmo de assumir a presidência, assumiu definitivamente o já empossado e então Vice-presidente José Sarney que, apesar de sua ligação com as forças mais autoritárias e retrógradas do País, deu prosseguimento ao projeto de construção de uma nova Constituição, nomeando a Comissão de Estudos Constitucionais e enviando ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional convocando a Assembleia Nacional Constituinte.

Para José Afonso da Silva, não tivemos uma Assembleia Nacional Constituinte, mas um Congresso Constituinte, à medida que foram convocados para essa tarefa os membros da

Câmara dos Deputados e do Senado Nacional, isto porém não diminui a importância da Constituição elaborada pelo Congresso Constituinte, como afirma o referido autor.

Deve-se, no entanto, reconhecer que a Constituição por ele produzida constitui um texto razoavelmente avançado. É um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Bem examinada, a Constituição Federal, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o Constitucionalismo em geral (SILVA, 2005. p. 90).

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso, ao discorrer sobre o tema afirma que,

A Assembleia Nacional Constituinte, que iria elaborar a nova Constituição da República, marcou o ingresso do Brasil no rol dos países democráticos, após vinte e cinco anos de regime militar e quase doze de abertura “lenta, segura e gradual”. Não prevaleceu a ideia que teve amplo apoio na sociedade civil, de eleição de uma constituinte exclusiva, que se resolveria quando da conclusão dos trabalhos. Ao revés, optou-se pela forma insatisfatória de deleção dos poderes constituintes ao Congresso Nacional, a funcionar, temporariamente, como constituinte, inclusive com a participação da esdrúxula figura dos Senadores alcunhados de biônicos (BARROSO, 2003. p. 41).

Na mesma perspectiva de José Afonso da Silva, Barroso reconhece os avanços alcançados pela Constituição de 1988, apesar de não ter sido elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte e de ter sofrido com a pressão dos interesses e paixões dos mais variados grupos envolvidos no processo de elaboração.

É inegável que a Constituição de 1988 tem a virtude de espelhar a conquista dos direitos fundamentais, notadamente os de cidadania e os individuais, simbolizando a superação de um projeto autoritário, pretencioso e intolerante que se impusera ao País. Os anseios de participação, represados à força nas duas décadas anteriores, fizeram da constituinte uma apoteose cívica marcada, todavia, de interesses e paixões (BARROSO, 2003. p. 42).

Assim, apesar do movimento de inúmeros grupos de interesses no processo de elaboração de nossa Constituição, esta simboliza uma verdadeira revolução democrática e garantia de direitos em nosso país. Certamente uma das esferas em que nossa Constituição de 1988 inovou foi na previsão e garantia de acesso à justiça, não só do ponto de vista formal, mas efetivo assumindo esse direito como fundamental, direito que não pode ser dispensado ou alienado pelo cidadão. Prova disso é a instituição das Defensorias Públicas da União, Distrito Federal, ‘Territórios’ e dos Estados, como Instituição Essencial à Justiça.

3.1 A Defensoria na Constituição de 1988

O acesso efetivo à justiça no Brasil foi historicamente um direito violado por parte do próprio Estado brasileiro que não oferecia condições para que ‘os pobres’, aqueles desprovidos de recursos financeiros para custear por si só os altos custos de demandar judicialmente no Brasil, usufruíssem deste que é um direito fundamental, principalmente porque é um ‘direito garantidor’, à medida que possibilita aos cidadãos reclamar quando outros direitos estão sendo violados. Como afirma José Afonso da Silva,

Os pobres ainda têm acesso muito precário à justiça. Carecem de recursos para contratar advogados. O patrocínio gratuito tem-se revelado de deficiência alarmante. Os Poderes Públicos não tinham conseguido até agora estruturar um serviço de assistência judiciária aos necessitados que cumprisse efetivamente esse direito prometido entre os direitos individuais. Aí é que se tem manifestado a dramática questão da desigualdade da justiça, consistente precisamente na desigualdade de condições materiais entre litigantes, que causa profunda injustiça àqueles que, defrontando-se com litigantes afortunados e poderosos, ficam na impossibilidade de exercer o seu direito de ação e de defesa assegurados na Constituição (SILVA, 2005. p. 606).

O autor considera que a Constituição brasileira de 1988 deu um importante passo em direção à garantia do direito de acesso à justiça à medida que, com ela, vamos ter no país uma Instituição específica voltada diretamente para atender o objetivo de garantir assistência jurídica àqueles desprovidos de condições materiais para obtê-lo, objetivo este traçado na Lei 1.060 de 1950 e ratificado pela nova Constituição.

No Art. 5.º, inciso XXXV da Constituição Brasileira de 1988 o constituinte firmou a garantia de acesso formal à justiça ao estabelecer que, “a lei não excluirá da apreciação do judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Dessa forma está estabelecida a garantia de acesso formal, pois todos têm o direito constitucional de ingressar em juízo para reivindicar a reparação por lesão sofrida ou garantir direito ameaçado.

Já no Art. 5.º, LXXIV da Constituição, o constituinte impõe ao Estado a obrigação de garantir o acesso efetivo à justiça ao estabelecer que, “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Assim, nosso texto constitucional reafirma expressamente o que antes estava disposto na Lei 1.060/50.

Como em um movimento gradativo de positivação do direito de acesso à justiça o constituinte não parou por aí, mas estabeleceu a Defensoria Pública como o órgão do Estado incumbido de realizar essa tarefa. Assim estabelece a Constituição de 1988:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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 (BRASIL, 1988).

Como pode-se depreender do artigo citado acima, a Constituição de 1988 estabeleceu a Defensoria Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e da União e a definiu como Instituição essencial à função jurisdicional do Estado.

A Defensoria não apenas recebeu a missão de defender os necessitados em todos os graus de jurisdição, como também lhe foi assinada a tarefa de orientar essa mesma população nos seus problemas jurídicos, mesmo que não estejam vertidos em uma causa deduzida em juízo (MENDES, 2011, p. 1050).

Com a instituição constitucional da Defensoria, o Estado brasileiro, pela primeira vez, demonstra qual o instrumento que utilizará para garantir o acesso à justiça aos hipossuficientes. Com isso garante não apenas a assistência no acesso ao judiciário, mas impõe à Defensoria, também, a tarefa de orientar a população nos problemas jurídicos. Isso implica um papel educativo à Defensoria, como promotora de ações que visem a formação e orientação da população na esfera jurídica. O modelo de Defensoria nos moldes em que foi pensado sua atuação no Brasil apresenta características que estão para além da assistência judiciária em casos de litígios.

Tendo em conta a evolução dos mecanismos e concepções relativas ao acesso à justiça, a proposta de construção de uma defensoria pública, nos moldes como está prevista sua atuação no Brasil, acumula diferentes vantagens potenciais: universalização do acesso através da assistência prestada por profissionais formados e recrutados especialmente para esse fim; assistência jurídica especializada para a defesa de interesses coletivos e difusos; diversificação do atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, através da conciliação e da resolução extrajudicial de conflitos e, ainda, atuação na educação para os direitos (SANTOS, 2011. p. 50)

No entender do renomado sociólogo português, estudioso das questões sociais que envolvem a justiça, nosso modelo de Defensoria Pública se destaca porque não se limita ao assistencialismo judiciário, mas está firmado em quatro eixos de ação fundamentais que lhe garantem grande potencial.

Nossa Defensoria tem a missão de garantir a universalização do acesso, à medida que existem especialistas custeados pelo Estado para atender aqueles que necessitam; garante ainda, assistência jurídica especializada na defesa dos direitos coletivos e difusos, numa espécie de reforço à ação do Ministério Público; o atendimento não se limita às questões

ingressadas em juízo, mas busca outras maneiras de resolução dos conflitos, ação fundamental para desafogar o judiciário que se vê obrigado a lidar com uma demanda cada vez maior por causa da crescente judicialização de conflitos; e, finalmente, a atuação formativa à medida que está incumbida de ‘educar para os direitos’, possibilitando aos indivíduos condições de identificar seus direitos e buscar o atendimento destes quando são violados.

Essa importância e abrangência do papel desempenhado pela Defensoria Pública no Estado Brasileiro é também salientado por Sílvia Roberto Mello Moraes quando trata da necessidade do cidadão ter consciência do que pode exigir e o que deve fazer, numa perspectiva de direitos e deveres:

Por isto, a importância da Defensoria Pública extrapola os limites traçados pelos artigos 134 da Constituição Federal e 1.º da LC n. 80, para alcançar a própria garantia de efetividade do Estado Democrático de Direito, já que ela é o instrumento pelo qual se irá viabilizar o exercício, por parte de cada cidadão hipossuficiente do Brasil, dos direitos e garantias individuais que o Constituinte tanto se preocupou em assegurar ao Povo brasileiro, consagrando assim a igualdade substancial [...] (MORAES, 1995, p. 17).

Veja que o autor dá ênfase na Defensoria Pública enquanto provedora do acesso à justiça, garantia indispensável para a efetivação do Estado Democrático de Direito. Ressalta ainda, como já frisado aqui anteriormente, o papel fundamental deste direito à medida que é através dele que o acesso aos demais direitos previstos constitucionalmente serão efetivados. No mesmo sentido, o Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, realizado pelo Ministério da Justiça e publicado em 2004, considera que

A assistência jurídica integral e gratuita não se limita à mera representação perante o Poder Judiciário, o que seria mera assistência judiciária, mas deve abarcar todos os serviços de natureza preventiva, consultiva e pedagógica em relação ao exercício de direitos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004. p. 13).

Essa multiplicidade de funções desempenhadas pela Defensoria Pública no Brasil é, certamente, o grande diferencial que lhe confere grande potencial para realizar sua missão de garantir acesso efetivo à justiça às camadas menos favorecidas da população brasileira. Nesse sentido Moreira afirma que

[...] a Constituição abandona aquela orientação restritiva de cuidar do assunto unicamente com referência à defesa em juízo; abandona a concepção de uma assistência puramente judiciária, e passa a falar em assistência jurídica integral. Obviamente, alarga de maneira notável o âmbito da assistência, que passa a compreender a assistência aos carentes em matéria de atos jurídicos extrajudiciais,

como, por exemplo, os atos notórios e outros que conhecemos (MOREIRA, 1991. p. 130).

Ao discorrer sobre a importância do artigo 134 da Constituição Federal para a garantia de direitos aos cidadãos Cássio Scarpinella Bueno afirma que:

Trata-se de passo fundamental que foi dado pela Constituição Federal em prol da construção e aperfeiçoamento de um novo Estado Democrático de Direito para o país. Antes do art. 134, a tutela jurídica do hipossuficiente era não só incipiente mas, também, feita quase que casuisticamente pelos diversos membros da Federação. O dispositivo da Constituição Federal, neste sentido, teve o grande mérito de impor a necessária institucionalização daquela função, permitindo, assim, uma maior racionalização na atividade de conscientização e de tutela jurídica da população carente, providência inafastável para o engrandecimento de um verdadeiro Estado e do fortalecimento de suas próprias instituições, inclusive as que mais importam para o desenvolvimento deste Curso, as relativas à “Justiça” (BUENO, 2008, p. 236-237).

Mas não bastaria a previsão constitucional de implantação da Defensoria. Seria necessário, para além disso, garantir que esta Instituição essencial à justiça tivesse condições de realizar sua missão. Para tanto era fundamental garantir sua autonomia. Como afirma o próprio autor acima referido

O ideal, em termos de realização dos valores constitucionalmente assegurados, seria a Defensoria Pública poder se estruturar e se organizar com total independência dos demais Poderes e funções públicas como meio, até mesmo, de bem alcançar seus objetivos (BUENO, 2008, p. 237)

O primeiro passo em direção ao objetivo de garantir essa autonomia às Defensorias dos Estados deu-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que promoveu a chamada Reforma do Judiciário. Esta emenda inseriu o § 2º ao artigo 134 da Constituição Federal que assim dispõe:

§ 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 (BRASIL, 1988).

Antes da Emenda Constitucional 45/04 a Defensoria Pública possuía um vínculo governamental, constituindo-se como um órgão auxiliar do governo, de caráter subordinativo ao Poder Executivo Estadual. Contudo, a Emenda proporcionou à instituição uma autonomia funcional, administrativa e financeira. Trata-se de medida fundamental para o bom funcionamento da Instituição à medida que possibilita, finalmente, às defensorias públicas,

exercer a capacidade de estruturar e desenvolver sua atividade-fim sem qualquer interferência externa.

A inserção desse dispositivo na Constituição significou conquista importante para a Defensoria Pública, pois lhe garante independência para atuar somente com os olhos voltados a seu objetivo constitucional, que é a prestação de serviços jurídicos aos necessitados.

Note-se que a Emenda Constitucional 45/2004 dotou apenas as Defensorias dos Estados de autonomia, o que foi corrigido posteriormente com a Emenda Constitucional nº. 74/2013, que garantiu expressamente no texto constitucional a autonomia às Defensorias da União e do Distrito Federal.

Outro marco fundamental para a garantia efetiva de acesso à justiça àqueles desprovidos de condições materiais para obtê-la é a Emenda Constitucional nº. 80/2014. Ela inseriu regra expressa no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) como imposição para que a Defensoria Pública seja devidamente organizada no prazo de 8 anos:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. (BRASIL, 1988 – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Assim, até o ano de 2022, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores em todas as comarcas em proporção à demanda do serviço da Defensoria Pública e à população de cada localidade. Só então poderemos pensar numa política efetiva de acesso à justiça a todos que necessitam. Embora tenhamos muitas ressalvas quanto ao cumprimento imediato desse dispositivo, pois vemos constantemente direitos serem violados e normas constitucionais serem ignoradas, ele simboliza um grande avanço para a efetivação do acesso à justiça no País.

O parágrafo primeiro do artigo 134 da Constituição de 1988 que instituiu a Defensoria Pública, prevê que:

Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Essa determinação legal só foi cumprida seis anos depois com a elaboração da Lei Complementar 80 de 12 de janeiro de 1994. Sendo que, em esfera estadual só muito tardiamente é que vamos ter essa determinação sendo cumprida.

3.2 Lei Complementar nº 80/94.

A Lei Complementar – LC nº 80 de 12 de janeiro de 1994, foi criada com a finalidade de organizar a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios¹ e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados e dá outras providências. No seu artigo primeiro ela define a Defensoria e enumera suas incumbências.

Art. 1.º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, Lei Complementar nº 80, 1994).

Essa atual redação do artigo primeiro foi dada pela Lei Complementar nº 132 de 7 de outubro de 2009. Nesta ocasião incluiu-se, já no artigo primeiro, a questão da ‘proteção aos direitos humanos’ e a defesa dos direitos ‘individuais e coletivos’, expressões que não estavam presentes no texto original de 1994. As normas presentes na Lei dirigem-se não só à União, como também ao Distrito Federal e Estados Membros.

Ao falar sobre a importância desta Lei Complementar que trata da organização, funcionamento, atribuições e competência da Defensoria Pública, Sílvio Roberto Mello Moraes afirma que

Importância fundamental tem este diploma legal para as Defensorias Públicas de todo o País. Traduz o reconhecimento, a nível nacional, da instituição que tem por finalidade precípua assegurar o princípio constitucional da igualdade, mas não apenas uma igualdade formal, [...], mas uma igualdade substancial no acesso à informação jurídica e no acesso à Justiça (MORAES, 1995. p. 16).

Embora esta Lei Complementar trate diretamente da organização das Defensorias Públicas da União, Distrito Federal e Territórios, ela é de suma importância também para as Defensorias dos Estados à medida que, como lei Federal, impõe aos Estados, mesmo aqueles

¹ Quando da criação da Lei ainda tínhamos território no Brasil. Atualmente não temos mais nenhum território.

que já possuíam à época suas Defensorias devidamente estruturadas, adequar-se às normas gerais estabelecidas por ela, como bem lembra Sílvio Roberto Mello Moraes.

Com o advento da LC n. 80, entretanto, os Estados que já tinham Defensoria Pública institucionalmente organizada, deverão adequar suas respectivas Leis à Lei nacional, no que tange as regras gerais ali traçadas, por força do que estabelece o § 4.º do citado artigo 24, da Carta Magna. Este mesmo dispositivo estatui que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (MORAES, 1995, p. 16).

Assim, deverão os Estados da Federação apoiar-se nas normas gerais contidas na LC nº 80 ao elaborar suas respectivas Leis Complementares para organizar suas Defensorias, caso ainda não possuam, ou adequá-las, nos casos em que já existirem tais leis.

No artigo terceiro da referida LC estão elencados os princípios institucionais da Defensoria Pública, quais sejam, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. A ideia de unidade e indivisibilidade é o que permite aos membros da Defensoria serem vistos como membros de um todo que atuam pelos mesmos fundamentos, podendo assim substituírem-se uns aos outros sem prejuízo para a atuação da instituição.

A independência funcional é, certamente, de fundamental importância para sua atuação. Não seria possível à Defensoria realizar seu trabalho com lisura e autonomia se estivesse amarrada a algum dos poderes da Federação ou dos Estados. Assim preceitua Moraes,

A independência funcional é princípio dos mais valiosos para a Instituição. Para que cumpra seu dever constitucional de manutenção do Estado Democrático de Direito, assegurando a igualdade substancial entre todos os cidadãos, bem como instrumentalizando o exercício de diversos direitos e garantias individuais, representando, junto aos Poderes constituídos, os hipossuficientes, não raras vezes contra o próprio Estado, é necessário que a Defensoria Pública guarde uma posição de independência e autonomia e relação aos demais organismos estatais e ao próprio Poder ao qual encontra-se, de certa forma, vinculada. Para tanto, é preciso que a Instituição esteja a salvo de eventuais ingerências políticas, para que possa atuar com autonomia e liberdade (MORAES, 1995, p. 22).

Parece bastante lógico e, na verdade, fundamental para que o trabalho seja desenvolvido com imparcialidade essa independência. No mesmo sentido Diogo de Figueiredo Moreira Neto citado por Moraes afirma:

Seria um contrassenso que estas funções não gozassem de independência, porque qualquer pressão oriunda de um Poder do Estado poderia cercear a promoção, ou seja, a promoção do órgão de provedoria de justiça. A independência destas funções é essencial à justiça [...] (MORAES, 1995, p. 22)

A forma de organização prevista por esta LC, com ingresso na carreira por meio de concurso público de provas e títulos, previsão de nomeação do Defensor-Público Geral dentre os integrantes da carreira e regime jurídico próprio para os Defensores, são marcas dessa independência funcional indispensável ao trabalho da Instituição.

No quarto artigo da referida LC encontramos discriminadas as funções institucionais da Defensoria Pública, valendo lembrar que o rol de funções elencadas no artigo é meramente exemplificativo e não taxativo, podendo assim, serem atribuídas outras funções à Defensoria desde que compatíveis com sua finalidade funcional e com os princípios que a regem. Sílvio Roberto Mello Moraes classifica as funções da Defensoria em típicas e atípicas. Assim,

Podemos distinguir as funções da Instituição em típicas e atípicas. Típicas seriam aquelas funções exercidas pela Defensoria Pública na defesa de direitos e interesses dos hipossuficientes. E atípicas seriam aquelas outras exercidas pela Defensoria Pública, independentemente da situação econômica daquele ou daqueles beneficiados com a ação da Instituição (MORAES, 1995, p. 24).

As funções da Defensoria são reveladoras do papel que ela desempenha na sociedade e, conseqüentemente, da importância desta Instituição para garantir a efetivação de direitos principalmente para as camadas menos favorecidas. Justamente por isso o percurso entre a garantia constitucional de criação das defensorias públicas e a efetivação destas nos estados membros tem sido longo e cheio de entraves, não ocorrendo de maneira homogênea nos variados estados da Federação, como trata Moraes

[...] pela importância do papel da Defensoria Pública e sua direta influência na mudança do atual quadro social, que a instituição, não raras vezes, se depara com poderosos inimigos que, pertencentes às fileiras dos opressores e antidemocráticos, não pretendem qualquer mudança na situação social presente. Muitas vezes, travestidos de falsos democratas, agem sorrateiramente, enfraquecendo e aviltando a Instituição que certamente mais lhes assusta, pois o seu papel transformador, reduz o domínio que exercem sobre os desinformados e despreparados que, infelizmente, constituem a maior parte da nação brasileira. Preocupa-os, portanto, a ideia de uma Defensoria Pública forte, independente e transformadora, capaz de exercer com altivez sua missão constitucional, livre de ingerências políticas (MORAES, 1995, p. 17).

Felizmente os esforços daqueles que querem impedir que esta Instituição indispensável à justiça e ao Estado Democrático de Direito não foram suficientes para barrar sua efetivação, embora ainda esteja em vias de solidificação em muitos Estados.

3.3 O processo de implantação das Defensorias

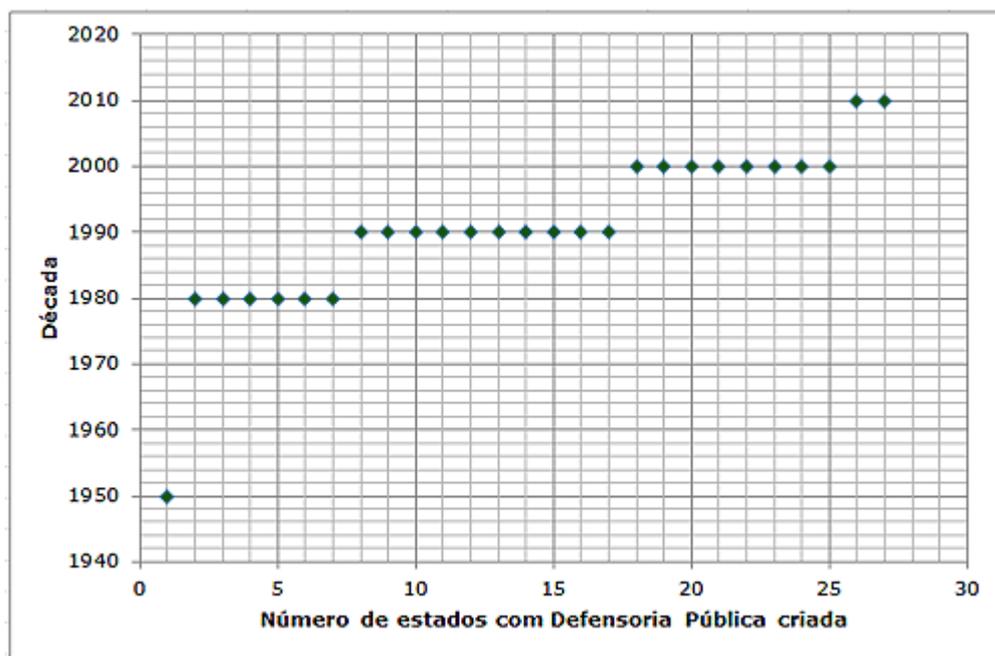
Como frisado anteriormente, o processo de implantação das Defensorias no Brasil, seja em esfera federal ou estadual, ocorreu de maneira lenta e cheia de entraves de forças que pareciam estar descontentes com essa Instituição que, enfim, garantiria uma aproximação nas condições de litígios entre os setores mais favorecidos economicamente e àqueles totalmente desprovidos de recursos. Isto pode ser evidenciado quando analisamos esse processo de implantação das Defensorias e como tem caminhado com dificuldades até os dias atuais, quase trinta anos após a promulgação da Constituição.

Antes de 1990, havia Defensorias Públicas em apenas sete estados brasileiros. Esse número cresce de modo substancial a partir dos anos 1990, quando mais dez estados estabelecem essas instituições. Os outros oito estados criaram as suas defensorias públicas apenas nos anos 2000, com as duas últimas delas tendo sido criadas por lei apenas em 2011, no estado do Paraná, e em 2012, no estado de Santa Catarina (MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL – IPEA, 2013, p. 23-24).

A partir desses dados é possível perceber que um movimento mais significativo para atender à determinação constitucional de implantação das Defensorias Públicas no país só vai acontecer a partir dos anos de 1990. Esse movimento é fruto da luta de setores organizados da sociedade civil que mobilizou-se em prol da efetivação daquilo que a Constituição determinava. Mesmo assim, oito Estados da Federação só criaram suas defensorias após o ano 2000, numa clara e prolongada manifestação de respeito àquilo que a Constituição determinava e, conseqüentemente, uma violação flagrante à garantia de acesso à justiça pelas camadas menos favorecidas economicamente.

O gráfico a seguir, mostra o processo de criação e implementação das Defensorias Públicas nos Estados brasileiros. Nele podemos perceber essa maior efetividade nesse processo na década de 1990 e entre os anos 2000 e 2010.

Gráfico 1 – Criação das Defensorias Públicas no Brasil: uma cronologia



Fonte: III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil / Ministério da Justiça.

Esse retardamento no processo de implantação das Defensorias Públicas nos Estados, como dito anteriormente, teve uma consequência positiva, ao menos do ponto de vista da mobilização social, pois desencadeou uma série de ações de setores organizados da sociedade em prol da implantação das Defensorias. Como exemplo podemos citar o “*Movimento pela Defensoria Pública*”, que surgiu em São Paulo em 2002 como forma de reação à política daquele Estado que insistia em descumprir a determinação constitucional de criar a Defensoria Pública e mantinha um programa baseado na nomeação de advogados públicos designados para atuar em uma unidade específica da Procuradoria-Geral do Estado – a Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ).

Esse espírito de mobilização social que marcou a implantação da Defensoria Pública em São Paulo se espalhou pelo país, promovendo o desenvolvimento de uma consciência social sobre o direito de acesso à justiça para todos. Dessa forma, nos estados onde não havia Defensoria Pública, os movimentos sociais, sindicatos e grupos da sociedade civil passaram a se organizar para exercer pressão contra os governos, reclamando essa implantação.

Como consequência dessas mobilizações, esses movimentos e grupos acompanharam diretamente e até participaram ativamente da redação dos projetos de lei que estavam sendo apresentados nas assembleias legislativas estaduais a fim de criar as Defensorias. Isto certamente foi outro fator positivo, pois com a abertura do debate e com mais setores da

sociedade sendo representados nesse campo de luta foi possível produzir leis que garantissem a autonomia das Defensorias, respeitando aquilo que já estava estabelecido pela Constituição.

É possível afirmar que o modelo de Defensorias que temos hoje, bastante democrático e inovador é, também, fruto dessas mobilizações sociais fundamentais no processo de implantação das mesmas. E mais, por se tratar de um verdadeiro processo de construção social, a institucionalização das Defensorias Públicas possibilitou a formação de identidades efetivamente voltadas para o acesso à justiça e a mobilização jurídica, o que é um fator fundamental na prosperidade de organizações voltadas à defesa jurídica da população em condições de vulnerabilidade. Por meio de associações de classe, conexões com grupos e organizações da sociedade civil e concursos públicos capazes de atrair profissionais identificados com sua missão, as Defensorias Públicas têm sido capazes de disseminar suas práticas e abordagens sobre o acesso à justiça.

Mesmo com todo esse movimento em prol das Defensorias Públicas, alguns estados brasileiros só vieram a organizar as suas muito recentemente. É o caso de Paraná, Santa Catarina, Goiás e Amapá, como mostram os dados do Mapa da Defensoria Pública no Brasil, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. “Embora em 2011 e 2012 os estados do Paraná e de Santa Catarina tenham criado as Defensorias Públicas que faltavam no país, tais órgãos ainda não foram efetivamente implantados nesses estados, assim como em Goiás e no Amapá” (MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL – IPEA, 2013, p. 30).

Este dado revela o longo caminho percorrido para a implantação das Defensorias Públicas no Brasil, sendo as últimas criadas 24 anos após a promulgação da Constituição que a consagrou como instituição essencial à justiça.

Contudo, apesar da determinação expressa da Constituição Federal de 1988, o fato é que a Defensoria Pública no Brasil, principalmente na maioria dos Estados brasileiros, encontra-se ainda em fase inicial de implementação, carecendo, sobremaneira, de ampla estruturação para que a Assistência Jurídica Integral e Gratuita possa ser prestada nos moldes do texto constitucional pátrio e demais legislações pertinentes (TERTO NETO, 2010. p. 153).

Como ilustração desse processo lento de implantação das Defensorias, veja o quadro elaborado pelo referido autor, onde, de maneira bastante didática, ele apresenta, com base nos dados do I, II e III Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, as etapas de implantação das Defensorias Públicas Estaduais até o ano de 2009.

Quadro 1 – Defensorias Públicas Estaduais

ESTADO	Existência de Lei Orgânica	Ano de Instalação	Concurso Público (1994 a 2009)
Acre (AC)	Sim	2001	3(1997, 2001 e 2006)
Alagoas (AL)	Sim	2001	2 (2003 e 2009)
Amapá (AP)	Sim	1991	Não
Amazonas (AM)	Sim	1990	2 (1994 e 2000)
Bahia (BA)	Sim	1985	3 (1996, 2000 e 2006)
Ceará (CE)	Sim	1997	4 (1994, 2002, 2005 e 2006)
Distrito Federal (DF)	Sim	1987	3 (1998, 2002 e 2006)
Espírito Santo (ES)	Sim	1994	2 (2006 e 2009)
Goiás (GO)	Não	-	Não
Maranhão (MA)	Sim	1994	3 (2001, 2003 e 2009)
Mato Grosso (MT)	Sim	1999	4 (1998, 2003, 2007 e 2009)
Mato Grosso do Sul (MS)	Sim	1988	11 (1994(2), 1995, 1997, 1998, 2000, 2003, 2004, 2005, 2008 e 2009)
Minas Gerais (MG)	Sim	1981; 2003 (cf. LC 80/ 94)	6 (1994, 1997, 2004, 2005, 2006 e 2008)
Pará (PA)	Sim	1993	3 (1994, 2006 e 2009)
Paraná (PR)	Não	-	Não
Paraíba (PB)	Sim	1985	1 (2009)
Pernambuco (PE)	Sim	1998	1 (2006)
Piauí (PI)	Sim	1988	2 (2003 e 2009)
Rio de Janeiro (RJ)	Sim	1954	15 (1994 (4), 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2005, 2005 e 2008)
Rio Grande do Norte (RN)	Sim	2005	1 (2005)
Rio Grande do Sul (RS)	Sim	1994	2 (1999 e 2005)
Rondônia (RO)	Sim	2002	1 (2008)
Roraima (RR)	Sim	2000	1 (2002)
Santa Catarina (SC)	Sim	-	Não
São Paulo (SP)	Sim	2006	5 (1998, 2002, 2006, e 2007 (2))
Sergipe (SE)	Sim	1994	2 (2001 e 2005)
Tocantins (TO)	Sim	1989	3 (1994, 2005 e 2006)

Fonte: I Estudo Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil do Ministério da Justiça, II Estudo Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil do Ministério da Justiça, III Estudo Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil do Ministério da Justiça e Defensorias Públicas Estaduais. Organizado por Ulisses Tertto Neto (2010).

É possível observar a partir do quadro proposto por Ulisses Tertto Neto, como esse processo se deu de maneira tão heterogênea nos mais variados estados da Federação. Se temos, por um lado, estados que implantaram suas Defensorias bem antes da Constituição brasileira de 1988, como é o caso do Rio de Janeiro, por outro, temos estados como o Paraná e Santa Catarina que, à época, ainda não haviam se quer instalado suas Defensorias.

Este cenário, ressalta ainda mais o papel crucial que os movimentos sociais desempenham, como assevera Tertto Neto

Portanto, há de se repetir que as lutas sociais contemporâneas no Brasil devem estar voltadas para a materialização dos direitos fundamentais institucionalizados na Carta Magna de 1988. Ademais, deve-se ter em mente que a Defensoria Pública, nesse contexto, representa um papel de destaque, haja vista o seu caráter assistencial aos sujeitos dos setores dominados, especialmente em Estados que detêm alguns dos piores índices sociais entre as demais unidades da Federação, como é o caso do Maranhão (TERTO NETO, 2010, P. 155).

Como se não bastasse todos os entraves para a implantação das Defensorias pelos estados brasileiros, estas, mesmo depois de implantadas, sofrem com um problema crônico de elevado percentual de cargos vagos, como podemos perceber nos dados do IPEA

Embora a Defensoria Pública esteja implantada em todos os demais estados, há grandes assimetrias no que diz respeito ao número de cargos. Em que pese haja, no país, um total de 8.489 cargos de defensor público criados, apenas 5.054 estão providos (59,5%). Essa informação é de grande relevância, pois indica que – quando necessária – a ampliação da cobertura territorial pelas Defensorias no Brasil depende, em geral, menos de leis que criem cargos e mais de medidas administrativas voltadas ao recrutamento e à seleção de quadros (MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL – IPEA, 2013. p. 30).

Esse grande número de cargos ociosos nos quadros da Defensoria no Brasil é revelador de um outro problema que aflige constantemente a Instituição, a sobrecarga de trabalho dos Defensores. Dados do próprio Mapa das Defensorias Públicas no Brasil revelam, porém, que tem ocorrido uma mudança, à medida que houve um crescimento considerável dos cargos ocupados.

À exceção da Paraíba – onde nunca foi realizado concurso para defensor público e os membros de carreira são oriundos da aplicação do art. 22 do ADCT –, em todos os demais estados da Federação o número de defensores públicos cresceu no período de 2003 a 2013, saindo de 3.081 (2003) para 5.054 cargos providos, o que representa um aumento de 64,0% em nível nacional. Destaca-se o provimento de 610 cargos no estado de São Paulo, cuja principal razão está no fato da criação da Defensoria Pública paulista só ter ocorrido em 2006 (MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL – IPEA, 2013, P. 32).

Esse crescimento, porém, ainda está longe de satisfazer a necessidade de preenchimento dos quadros da instituição, pois como afirma o próprio relatório, a Defensoria está presente em apenas 28% das comarcas no Brasil. Isso significa que 78% das comarcas ainda não dispõem do trabalho especializado da Defensoria Pública.

4. A DEFENSORIA PÚBLICA NO MARANHÃO E O ACESSO À JUSTIÇA

O Maranhão figura entre os estados mais pobres do Brasil. Muitos direitos básicos têm sido negados à sua população por décadas devido ao descaso e à falta de vontade política para mudar essa realidade. A situação caótica do ponto de vista social que enfrenta a população maranhense pode ser evidenciada através de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil de 2013.

O Atlas foi Lançado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) em parceria com o IPEA e a Fundação João Pinheiro e traz dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, oferecendo um panorama da conjuntura socioeconômica do país nas últimas duas décadas, promovendo o debate sobre desenvolvimento e apoiando o planejamento da gestão pública.

O conceito de Desenvolvimento Humano está para além da questão econômica. Assim, quando se fala em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), não se está levando em consideração apenas a questão do desenvolvimento econômico ou geração de riquezas. Nesta perspectiva o foco deixa de ser a economia e passa para o ser humano, considerando as suas realizações e sua qualidade de vida. A questão da renda passa a ser apenas um dos elementos para aferir o IDH, juntamente com outras características sociais, culturais e políticas que influenciam na qualidade de vida das pessoas.

O Atlas trabalha com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL – PNUD, 2013).

Tomamos assim por base dados do Atlas para analisarmos alguns aspectos sociais a que estão sujeitos os maranhenses e o impacto dessa realidade na supressão de direitos, em especial o direito de acesso à justiça, indispensável para a garantia dos demais direitos.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, divulgado pelo Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o Maranhão tem o segundo pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do país, atrás apenas do estado de Alagoas. O IDHM publicado em 2013 baseou-se em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010 e leva em consideração componentes como educação, longevidade e renda. Enquanto o IDHM médio no Brasil é de 0,727, o Maranhão apresenta o índice de 0,639, número que se assemelha aos dos países mais pobres do mundo (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL – PNUD, 2013).

Se considerarmos, por exemplo, os índices sobre educação no Estado, podemos comprovar o quanto o Maranhão ainda é deficiente na promoção e garantia de direitos à sua população. Um dos indicadores que compõe o índice de educação refere-se ao nível de escolaridade da população adulta. Segundo dados do Atlas, considerando-se a população maranhense de 25 anos ou mais de idade em 2010: 27,15% eram analfabetos, 61,47% tinham o Ensino Fundamental incompleto, 38,53% tinham o Ensino Fundamental completo, 26,36% possuíam o ensino médio completo e 5,43%, o superior completo.

Estes dados sobre a escolaridade da população adulta do estado são muito importantes para pensarmos a questão da criminalidade e do acesso à justiça no Maranhão. Um estado cuja maioria absoluta da população adulta não concluiu os nove anos correspondentes ao Ensino Fundamental, cujo número de analfabetos chega a 27,15% da sua população adulta, está lançando essa massa enorme à margem da sociedade numa situação de extrema vulnerabilidade, sem emprego, sem renda, sem perspectivas de vida e sem garantia efetiva de direitos.

Uma das vias para o acesso à justiça é, justamente, a formação para os direitos. Os cidadãos precisam reconhecer os seus direitos para que possam reclamá-los quando estes são violados. Uma população formada em sua maioria por pessoas analfabetas a quem foi negada a educação formal, que não consegue, em muitos casos, escrever o próprio nome ou ler um aviso em uma placa, está sendo privada de forma violenta e desumana do direito fundamental de acesso à justiça e de outros tantos direitos individuais previstos na Constituição.

Ao lançar o olhar sobre outros fatores relevantes referentes ao IDHM no Maranhão como renda, pobreza e desigualdade é possível compreender a ligação que existe entre estes índices e os índices de exclusão e criminalidade no Estado.

Quadro II – Renda, pobreza e desigualdade no Maranhão

Renda, Pobreza e Desigualdade – Maranhão	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	156,47	218,27	360,34
% de extremamente pobres	45,57	37,21	22,47
% de pobres	73,27	62,78	39,53
Índice de Gini ²	0,60	0,65	0,62

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

Se somarmos o percentual de ‘pobres’ e ‘extremamente pobres’ no Maranhão chegaremos ao percentual assustador de 62% da população aglutinadas nessas duas faixas. O Decreto Federal nº 8.232 de 30 de abril de 2014, alterou os Decretos nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. De acordo com o referido Decreto, “o Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal **per capita** de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente” (BRASIL, Decreto Federal nº 8.232, 2014).

Assim, de acordo com este Decreto Federal, são considerados ‘pobres’, no Brasil, para efeitos de programas de distribuição de renda, aqueles cuja renda mensal per capita não ultrapassa R\$ 154,00, enquanto que, os que estão abaixo da linha da pobreza, considerados extremamente pobres, são os que possuem renda mensal per capita de até R\$ 77,00. O que mais assusta quando analisamos os índices do estado do Maranhão é o fato de que, embora a renda per capita do Estado seja de R\$ 360,34, a maioria absoluta da população, totalizando um percentual de 62%, possui uma renda per capita de até R\$ 154,00.

A análise desses dados revela outro problema que agrava profundamente a questão da criminalidade no estado, trata-se da desigualdade na distribuição da renda. Uma maioria absoluta recebe uma parcela ínfima dos rendimentos produzidos no estado, enquanto que um grupo muito restrito auferem altos ganhos. Isto revela a miséria a que grande parte da população

² O Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

maranhense vem sendo condenada historicamente, pois não se vê ações efetivas que visem mudar essa triste realidade.

Todo esses problemas de exclusão social, deficiências no sistema educacional, no acesso ao emprego e à renda, são fatores que têm contribuído para o aumento dos índices de criminalidade no estado e têm dificultado a efetivação do direito constitucional de acesso à justiça por parte dos maranhenses, seja pela falta de conhecimento por parte do cidadão lesado, seja pela insuficiência de recursos para demandar por direitos, seja pela incapacidade material da Defensoria Pública do Estado em atender essa demanda absurda, pois mais da metade da população do estado se enquadra no perfil de pessoas assistidas pela Defensoria Pública, de acordo com o critério de renda do assistido.

Em decorrência, observando-se que 54,17% (cinquenta e quatro vírgula dezessete por cento) da população maranhense precisa dos serviços de uma Defensoria Pública, há de se ressaltar a importância das lutas sociais travadas pelas entidades do campo democrático popular, em relação dialética com o Estado (Poder Executivo Estadual), pela implementação da Defensoria Pública do Estado do Maranhão [...] (TERTO NETO, 2010. p. 154).

Assim, para além da obrigatoriedade constitucional de criação da Defensoria Pública, sua efetivação no Maranhão ocorreu pelo clamor “dos campos democráticos populares” que lutaram pela efetivação deste que é o maior instrumento de garantia real do direito de acesso à justiça a uma camada da população extremamente numerosa e desprotegida.

4.1 Percursos histórico para implantação da Defensoria Pública no Maranhão

O processo de implantação da Defensoria Pública no Maranhão, como no Brasil de forma geral, é resultado de um processo longo de embates entre as variadas forças existentes no país, tendo os movimentos populares desempenhado protagonismo nesse processo, pois em busca da abertura política que o País necessitava, começou-se a lutar publicamente pelos seus direitos. Nesse sentido, Carmem Silva Maria da Silva afirma que

No período da redemocratização pós-golpe militar de 1964, que se inicia em meados da década de 70, vários segmentos da população brasileira manifestaram-se publicamente em defesa dos seus direitos. Foi um período de grandes mobilizações sociais em torno de várias questões que emergiam como problemas no espaço público. As manifestações vão desde às lutas nitidamente anti-ditadura, como a luta pela anistia aos perseguidos políticos, até a movimentos localizados em bairros populares em prol da construção de um quebra-molas capaz de reduzir o número de atropelamentos em uma via pública, passando por passeatas feministas e protestos contra atos de discriminação racial (SILVA, 2001, p. 27).

Mesmo com todo esse levante popular em defesa de direitos que vinham sendo negados num longo período de ‘ausências’, durante a Ditadura Militar, o processo de implantação da Defensoria Pública no estado do Maranhão ocorreu muito tardiamente como podemos observar no quadro 1 – Defensorias Públicas Estaduais (p. 28).

Como vimos anteriormente, é a Lei Complementar nº 80 de 12 de Janeiro de 1994 que organiza a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. No caso do Maranhão é importante salientar que a Lei que organiza a Defensoria Pública é a Lei Complementar Estadual nº 19 de 11 de janeiro de 1994, portanto, anterior em um dia em relação à Lei Complementar Federal nº 80. Vale ressaltar, ainda, que o artigo primeiro da Lei Complementar Estadual nº 19 possui redação igual ao artigo primeiro da Lei Complementar Federal nº 80:

Art. 1. A Defensoria Pública é instituição essencial à função Jurisdicional do Estado, cabendo-lhe, precipuamente, a orientação jurídica integral e gratuita, bem como a postulação e defesa, judicial e extrajudicial, em qualquer instância, dos direitos individuais e coletivos daquele que, na forma desta Lei, são considerados necessitados (MARANHÃO, 1994)³.

Diante disso, o que podemos observar é que do ponto de vista formal e da positivação, a Defensoria Pública no estado foi formalmente organizada e regulamentada, porém, a efetivação desta Instituição essencial à função jurisdicional não ocorreu de maneira fácil e célere, ao contrário, careceu de sete longos anos para sua efetivação.

Todavia, em um Estado no qual há um cenário de persistente injustiça social – com índices alarmantes de desigualdade social e percentual altíssimo de miséria – e onde estão também presentes todos os elementos da questão social, há de se indagar se a organização formal da Defensoria Pública do Estado do Maranhão não significou apenas uma pífia justificativa às demandas sociais pela implementação desse importante órgão assistencial. Em outras palavras, *não teria sido a organização da Defensoria Pública do Estado do Maranhão apenas simbólica?* (TERTO NETO, 2010, p. 162).

O questionamento do autor justifica-se devido à demora para o cumprimento, por parte do Poder Executivo Estadual, da obrigação de pôr em funcionamento a Defensoria do Estado. Isto se reflete no fato de que somente em 2001, sete anos após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 19 que instituiu formalmente a Defensoria no estado, é que foram dados os primeiros passos para sua efetivação. Nesse ano foi realizado o primeiro concurso público

³ Esta é a atual redação dada pela Lei Complementar nº 169/2014 que alterou e acrescentou dispositivos na Lei Complementar nº 19, de 11 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a organização e funcionamento da Defensoria Pública do Estado e dá outras providências.

para provimento do cargo de Defensor Público no Estado do Maranhão, o que deu início ao processo de implementação efetiva da Defensoria Pública do Maranhão.

Verdade é, que mesmo após a criação da Lei Complementar nº 19 em 1994, passaram-se sete anos em que a população do Estado, já tão pobre e desprovida de direitos, se viu mais uma vez lesada e ignorada pelo próprio Estado, que retardou enquanto pôde a instalação efetiva da Defensoria, o que contribuiu mais uma vez para a supressão de direitos das camadas menos favorecidas economicamente no estado.

O fato é que, não obstante as determinações constitucionais e legais para que a Defensoria Pública do Estado do Maranhão fosse criada, organizada e devidamente estruturada, a inacessibilidade aos direitos fundamentais em geral e a inacessibilidade à justiça em particular continuaram como um fenômeno presente em solo maranhense. Consequentemente, há de se perceber que o direito dos sujeitos dos setores dominados a ter direitos continuou a ser encarado como uma utopia, algo muito distante da realidade da maioria dos maranhenses, que necessitam de uma Defensoria Pública para exigir o exercício material de direitos fundamentais (TERTO NETO, 2010, p. 162).

Depreende-se, como afirma o autor, que não foram suficientes todos os instrumentos legais que previam a criação e disciplinavam o funcionamento da Defensoria. O estado, a despeito de tudo isso, manteve-se inerte, por sete anos numa verdadeira declaração de indiferença frente às dificuldades de acesso à justiça por parte de mais da metade de sua população que não tinha condições de custear por si só o acesso a esse direito. Como tentativa de resposta ao questionamento de por que demorou-se tanto tempo para a iniciar a implementação da Defensoria Pública no Estado do Maranhão, como prossegue afirmando, Ulisses Terno Neto (2010, p. 162)

Em outras linhas, parece correto afirmar-se que, mesmo com a Constituição Federal de 1988 – assim como a Constituição do Estado do Maranhão e legislação infraconstitucional, especificamente a Lei Complementar Estadual nº 19/94 – determinando a implementação da Defensoria Pública maranhense, o fato é que o Governo do Estado do Maranhão (Poder Executivo Estadual) relutou ao máximo em iniciar a instalação daquele órgão estadual, somente o fazendo – e os indícios científicos apontam para isto – em resposta às pressões exercidas pelas entidades do campo democrático popular.

Ao debruçar-se sobre a questão da implantação da Defensoria Pública no Estado do Maranhão, Ulisses Terno Neto defende o argumento que está só foi finalmente implantada pelo Poder Executivo do Estado devido a fortes pressões de setores organizados populares que com movimentos como o “DEFENSORIA PÚBLICA JÁ”, obrigaram o Governo do Estado a tomar as medidas necessárias para a implantação efetiva da Defensoria. Assim, a Instituição

foi efetivamente instalada em 2001, sete anos após sua criação por Lei, com a realização de concurso para ingresso na carreira, que resultou na nomeação dos primeiros defensores públicos do Estado. Esta demora evidencia a falta de vontade política do Governo do Estado em efetivar a Instituição responsável por garantir o direito de acesso à justiça pelos pobres.

Em verdade, tal constatação de que há no Maranhão uma cultura de desrespeito aos direitos humanos – efetivada notadamente pelos aparelhos estatais – acabou por evidenciar que o enfrentamento das questões sociais e de suas manifestações sociais adversas não tem sido eficaz (quando não totalmente inexistente) em solo maranhense, o que, ato contínuo, tem contribuído para a perpetuação do quadro de injustiça social que assola o Estado. Não há dúvidas de que houve avanços; mas, em essência, nota-se que o enfrentamento coletivo entre os sujeitos dos setores dominantes e os sujeitos dos setores dominados pela conquista da hegemonia de poder (político e econômico) veio a clarificar, pelo menos em solo maranhense, que a pobreza, a exclusão e a desigualdade social estão muito distantes de serem suprimidas ou, ainda assim, de serem reduzidas para níveis toleráveis (TERTO NETO, 2010, p. 160).

O papel que a Defensoria tem por missão imposta constitucionalmente a desempenhar, foi retardado consideravelmente no Estado do Maranhão pelas forças hegemônicas que dominam este Estado política e economicamente há algumas décadas, a quem não interessa, ou a quem é prejudicial, munir os ‘pobres’ do instrumento necessário para ingressar na justiça e garantir, assim, uma série de direitos que lhes têm sido negados historicamente, pois isto ameaça a perpetuação da dominação exercida por esse minoria sobre uma maioria de desfavorecidos.

4.2 Configuração atual da Defensoria Pública no Maranhão

No site da Defensoria Pública do Estado do Maranhão encontramos a definição de sua missão, qual seja:

Garantir assistência jurídica, integral e gratuita, judicial e extrajudicial, a quem não pode contratar um advogado particular, prestando-lhe orientação e defesa em todos os graus e instâncias, de modo coletivo ou individual, priorizando o acordo voluntário dos conflitos de interesses entre as partes envolvidas no litígio⁴.

O percurso para garantir que essa missão seja plenamente cumprida pela Defensoria não tem sido fácil nem célere no estado. Em 2014 completaram-se 20 anos da criação da Lei Complementar nº 19/94 que instituiu a Defensoria Pública no estado do Maranhão e 13 anos

⁴ Informação retirada do site da Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Disponível em: http://www.dpe.ma.gov.br/dpema/index.php/Publicacoes/missao_visao_valores

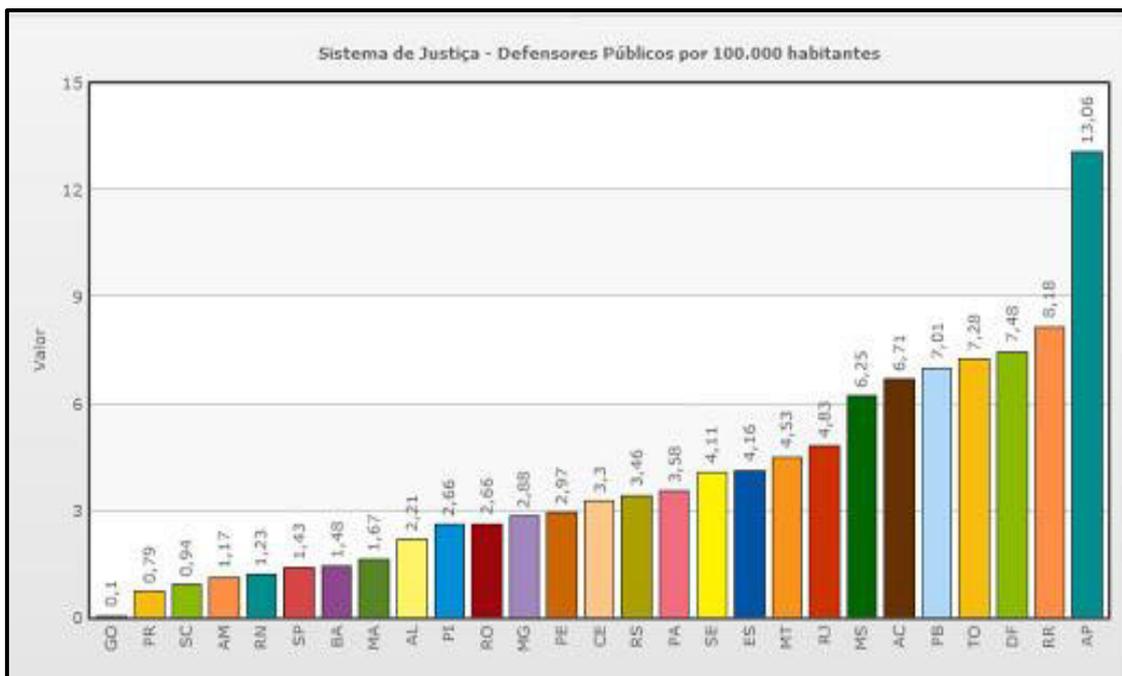
da sua efetiva implantação com a realização do primeiro concurso público para defensor público do Estado, em 2001. Nesse período houve muitos avanços na estrutura e atuação da Defensoria no Estado em relação ao quantitativo de defensores, ao número de comarcas em que a Defensoria está presente e ao número de pessoas atendidas.

O Relatório de Gestão do quadriênio 2010-2014 lançado pela Defensoria Pública do estado mostra como essas transformações foram mais acentuadas nesse período, tendo a Defensoria quase triplicado, em quatro anos, o seu quadro de Defensores.

Em 2011, foi realizado o IV concurso público para ingresso na carreira da DPE/MA. Em quatro anos, o número de defensores públicos no estado passou de 44 para 140. Após 17 anos sem a criação de cargos de defensor público (1994 a 2011), no último quadriênio foram criados 56 cargos, ingressando, na carreira, 96 novos profissionais. Além disso, foram preenchidos todos os cargos existentes (RELATÓRIO DE GESTÃO DPE-MA, 2014).

As estatísticas oficiais do Ministério da Justiça revelam dados do crescimento da Defensoria Pública do Estado do Maranhão (DPE/MA). Até 2010, a DPE/MA ocupava a última posição no quesito número de defensor público por habitante, segundo o III Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil (2009). Com o aumento no número de defensores no Maranhão, a instituição ocupa atualmente a 20ª posição, segundo o Atlas do Acesso à Justiça no Brasil (2013).

Gráfico 2 – Quadro de Defensores por 100.000 habitantes no Brasil

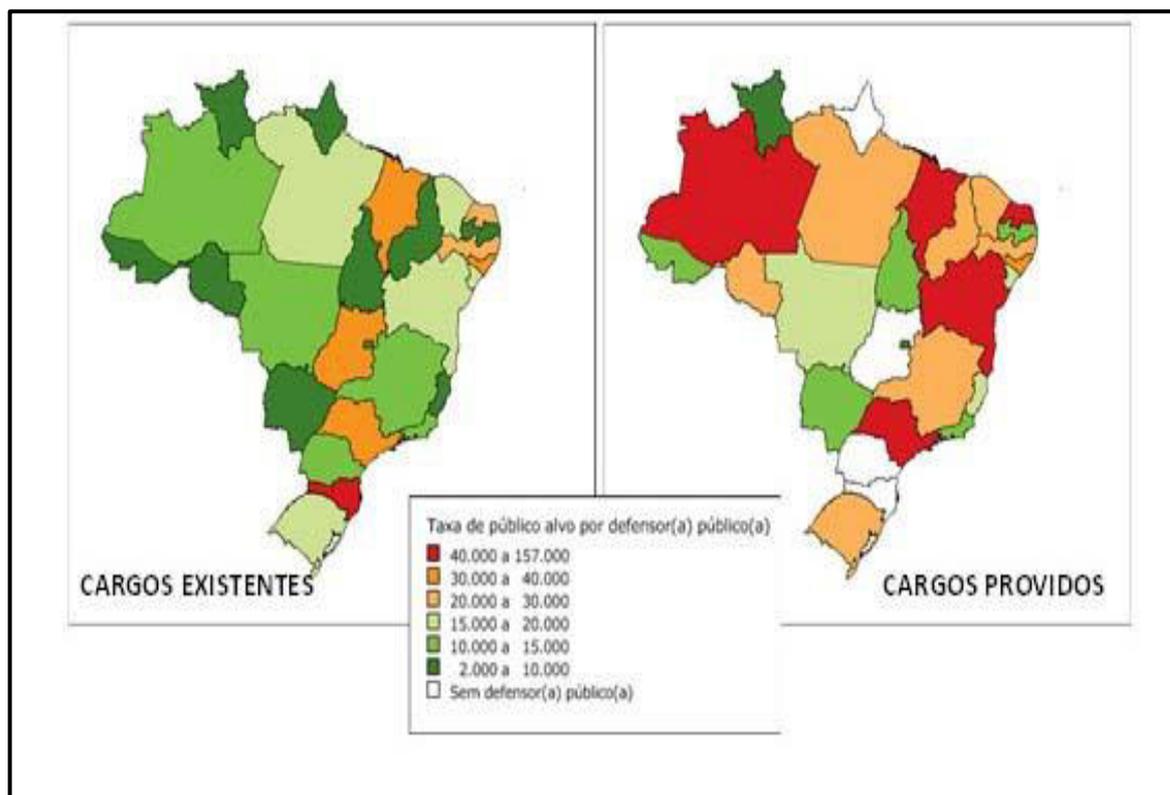


Fonte: Atlas de Acesso à Justiça no Brasil – ANADEP / IPEA

Embora tenha havido um avanço considerável, nos últimos quatro anos, no quantitativo de defensores no Estado, a realidade ainda está longe da ideal. O Maranhão conta com apenas 1,67 defensor para cada 100.000 (cem mil) habitantes. Uma realidade quase impossível quando pensamos a situação de vulnerabilidade social do Estado que conta com mais da metade da população incluída no perfil de pessoas atendidas pela Defensoria, ou seja, que possuem rendimento mensal igual ou inferior a três salários mínimos.

Embora não seja o único indicador de vulnerabilidade social (e legal), o critério de renda e o limite de três salários-mínimos têm sido os parâmetros utilizados pelo Ministério da Justiça e pelo PNUD nas edições do Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, por serem de fácil aferição com base nos dados no IBGE. A adoção desse corte facilita a comparação e o diálogo com estudos precedentes. Todavia, deve-se ressaltar que não há legislação que estabeleça qualquer limite remuneratório, assegurando que pessoas com renda maior possam utilizar os serviços da Defensoria Pública, sempre que verificada a necessidade.

Figura 1. Taxa de Pessoas com Rendimento Mensal até três salários-mínimos por Defensor Público



Fonte: Mapa da Defensoria Pública no Brasil 2013 – ANADEP / IPEA

De acordo com o Ministério da Justiça “a relação recomendável de Defensores Públicos por habitante deve oscilar na faixa aproximada de um defensor público para cada dez mil ou, no máximo, 15 mil que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública” (Ofício n.º 287-2011/SRJ-MJ, de 17 de março de 2011 - MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL 2013).

Comparando dados de 2009 e 2013, fornecidos pelo Ministério da Justiça, o estado do Maranhão passou da 27ª para a 20ª colocação no ranking das Defensorias Públicas, tendo como parâmetro a proporção número de defensores por habitante, porém, ainda apresenta uma realidade muito distante daquela recomendada pelo Ministério da Justiça quanto ao número de defensores por habitantes.

Segundo o Mapa da Defensoria Pública no Brasil 2013, o Maranhão apresenta uma proporção de 38.704 (trinta e oito mil, setecentos e quatro) habitantes considerados alvo da Defensoria Pública (com renda mensal de até três salários mínimos), por cargo existente de defensor. Quando a realidade leva em consideração os cargos providos, essa realidade se

agrava, subindo para 45.741 (quarenta e cinco mil, setecentos e quarenta e um) habitantes considerados alvo da defensoria pública por defensor.

Assim, é necessário muita cautela ao se falar dos avanços na Defensoria Pública do estado, pois a realidade ainda é bastante crítica e a situação de vulnerabilidade da população permanece à medida que o número de defensores existentes no Maranhão é cerca de três vezes menor que o recomendado pelo Ministério da Justiça.

Além do aumento no número de defensores no Estado, pôde-se observar nos últimos quatro anos, um crescimento no número de comarcas onde a Defensoria está presente e na implantação de núcleos especializados na capital.

A Defensoria Pública do Estado desenvolve atuações nas seguintes áreas: Família e Sucessão: separação, divórcio, pensão alimentícia, investigação de paternidade, guarda, tutela, curatela, alvarás, herança tec.; Cível: consumidor, indenização, adoção, moradia, defesa possessória, saúde, idoso, criança e adolescente, mulher, população LGBT, quilombolas, pessoas com deficiência tec.; Criminal: habeas corpus, absolvição ou desclassificação de crime, pedido de revogação de prisão preventiva ou temporária, relaxamento de prisão, liberdade provisória, defesa em tribunal de júri tec.; Execução Penal: progressão de regime, livramento condicional, pedido de comutação, indulto, detração e remição de pena, saída temporária tec. (CARTA DE SERVIÇOS DPE-MA, 2015).

Além da Capital, que conta com 12 núcleos especializados, a Defensoria possui núcleos regionais em mais 30 municípios do interior do Estado conforme o quadro a seguir:

Quadro 3 – Comarcas atendidas pela Defensoria – MA

Nº	Comarca	Número de Defensores
01	Açailândia	03
02	Alcântara	01
03	Arari	01
04	Bacabal	04
05	Barra do Corda	02
06	Bom Jardim	01
07	Carolina	01
08	Caxias	05
09	Cedral	02
10	Chapadinha	02
11	Codó	03
12	Coelho Neto	02
13	Esperantinópolis	01
14	Humberto de Campos	01
15	Icatu	01
16	Imperatriz	02
17	Itapecuru Mirim	12
18	Paço do Lumiar	02
19	Pastos Bons	01
20	Pedreiras	03
21	Pinheiro	02

22	Raposa	01
23	Rosário	02
24	Santa Inês	03
25	Santa Rita	01
26	São José de Ribamar	05
27	São Luís	64
28	Timon	07
29	Vargem Grande	01
30	Viana	02
31	Zé Doca	02

Fonte: Defensoria Pública do Estado do Maranhão – dados organizados pelo autor⁵

Segundo o III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, lançado pelo Ministério da Justiça em 2009, apenas 2,76% das 109 comarcas maranhenses contavam com os serviços da Defensoria.

Entre 2010 e 2014, 25 novos núcleos regionais foram inaugurados, aumentando de seis para 31 o número de comarcas atendidas e de 11 para 67 o número de municípios beneficiados, considerando a comarca e os seus termos judiciários. Os municípios contemplados possuem IDH médio de 0,5, dos mais baixos do país. Somando o número de habitantes dos 31 núcleos, chega-se a um total de 3.530.132 maranhenses beneficiados pelos serviços da instituição, segundo o Censo IBGE 2010 (RELATÓRIO DE GESTÃO 2010-2014 – DPE, 2014).

Estes dados organizados a partir do Relatório da Defensoria Pública no Maranhão de 2014 revelam que, apesar do crescimento no número de comarcas e municípios atendidos pela Defensoria Pública no Estado, a realidade do acesso à justiça no Maranhão ainda é muito deficiente se levarmos em consideração o alcance da Defensoria.

O Maranhão possui 113 comarcas espalhadas por todo Estado, porém a Defensoria só está presente em 31 delas. A situação se mostra mais crítica quando analisamos o número de municípios do estado e o alcance da Defensoria. O Maranhão possui 217 municípios enquanto que o número de municípios beneficiados com o atendimento da Defensoria Pública é de 67. Isto implica que mais de 2/3 dos municípios maranhenses tem sua população desamparada quanto ao direito de acesso à justiça. Assim, 21 anos após a criação da Lei nº 19/94 que estabeleceu a Defensoria Pública no Maranhão, cerca de 2/3 dos municípios do Estado ainda não contam com os serviços desta Instituição essencial na garantia efetiva de acesso à justiça.

Simultaneamente à ampliação no quadro de defensores e no número de Comarcas atendidas pela Defensoria Pública do Estado, houve um aumento considerável no número de

⁵ O quadro foi organizado pelo autor a partir dos dados do Relatório de Gestão 2010-2014 da Defensoria pública do Estado do Maranhão, disponível em: <http://www.dpe.ma.gov.br/dpema/index.php/SiteInstitucional>.

atendimentos. Em 2009 foram realizados 97.493 atendimentos pelos 44 defensores públicos em atuação no estado, uma média de 2.215 atendimentos por defensor no ano. Em 2010 houve um acréscimo de 12 defensores, no segundo semestre. Nesse ano a Defensoria Estadual contabilizou 107.620 atendimentos, uma média de 1.921 atendimentos por defensor ao ano. No ano de 2011 houve a criação de mais quatro núcleos regionais e a posse de 21 defensores, totalizando 211.000 atendimentos registrados no período, uma média de 2.740 atendimentos por defensor. No ano de 2012 a instituição ultrapassou a marca dos 233.811 atendimentos, quando foram criados cinco núcleos regionais e empossados 32 defensores, uma média de 2.145 atendimentos por defensor.

Em 2013 foram realizados 398.615 atendimentos. Oito novos núcleos foram criados, ingressando na instituição 10 profissionais, uma média impraticável de 3.349 atendimentos por defensor. Finalmente em 2014 foram entregues seis núcleos e empossados 21 novos defensores, assegurando até o final do primeiro quadrimestre aproximadamente 122.610 atendimentos. Proporcionalmente o ano de 2014 terminaria com mais 490.000 atendimentos e uma média de mais de 3.500 atendimentos ao ano por defensor.

Esses dados publicizados no site da Defensoria Pública do Maranhão revelam um crescimento considerável no número de atendimentos nos últimos cinco anos, mas revelam também, um problema que só se agrava, que é a sobrecarga dos defensores públicos que têm que lidar anualmente com números absurdos de atendimentos. É certo que esses atendimentos não são realizados especificamente pelos defensores, mesmo assim, evidencia o problema da (in)capacidade material que a Defensoria possui para garantir esse direito àqueles que necessitam diante de uma demanda que cresce rapidamente.

O primeiro passo para amenizar esse problema foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/04, que garantiu às Defensorias estaduais autonomia funcional, administrativa e orçamentária. No Maranhão, em 2010, a Instituição foi contemplada, pela primeira vez, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2011, com índice orçamentário próprio para o pagamento de despesas de pessoal, nos termos assegurados pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2011, o dispositivo legal foi reproduzido na LDO 2012. O quadro a seguir evidencia o crescimento das receitas da Defensoria Pública do Estado nos últimos cinco anos.

Quadro 4 – Evolução Orçamentária da Defensoria Pública no Maranhão

Ano	Evolução Orçamentária		
	Custeio e Capital	Encargos e Pessoal	Total
2010	2.500.000,00	16.000.000,00	18.500.000,00
2011	5.243.598,00	34.304.289,00	39.547.896,00
2012	5.595.580,00	41.492.718,00	47.088.298,00
2013	7.070.650,00	46.570.105,00	53.640.755,00
2014	7.130.000,00	47.990.000,00	55.120.000,00

Fonte: Defensoria Pública do Estado do Maranhão – dados organizados pelo autor

Podemos perceber, ao considerar os dados referentes ao número de defensores, número de comarcas atendidas e o orçamento da Defensoria no Estado, que o crescimento nas três esferas é proporcional e fundamental para a ampliação da atuação da Defensoria Pública Estadual. Ressalta-se que esse processo de fortalecimento da Defensoria Pública está diretamente ligado com sua autonomia funcional, administrativa e financeira garantidas pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que acabou definitivamente com a dependência que havia, em muitos casos das Defensorias dos Estados em relação ao Poder Executivo Estadual.

A autonomia da Defensoria Pública é a capacidade que a Instituição tem de autogestão, estando apenas vinculada ao cumprimento da Constituição e das leis, mas desobrigada a cumprir ordens ou recomendações de outros órgãos ou Poderes. Essa independência é fundamental, pois de nada adiantaria a previsão de um órgão destinado à defesa e promoção dos direitos dos necessitados se tal órgão não tivesse liberdade para litigar contra o próprio Estado.

Outro passo, talvez o mais importante, para garantir o efetivo acesso à justiça àqueles que realmente necessitam, foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 80/2014, que fixou o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o Distrito Federal dotem todas as comarcas de defensores públicos, atendendo prioritariamente as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. O dispositivo assegura ainda à Defensoria prerrogativa de proposição de projetos de lei, fortalecendo a independência da Instituição.

4.2 A figura do assistido e os serviços prestados pela Defensoria Pública no Maranhão

O artigo primeiro da Lei Complementar nº 19 de 1994, que estabelece a Defensoria Pública no Estado do Maranhão, define-a como órgão com a função, dentre outras, de garantir a defesa dos direitos individuais e coletivos das “pessoas necessitadas”. No parágrafo primeiro do referido artigo a Lei estabelece o que é “pessoa necessitada” conforme redação a seguir:

§ 1o Considera-se necessitado, para os fins deste artigo, o brasileiro ou estrangeiro, residente ou em trânsito, no Estado, cuja ineficiência de recursos, comprovadamente, não lhe permita pagar as custas processuais e os honorários advocatícios sem prejuízo do sustento pessoal e de sua família (MARANHÃO, 1994).

No parágrafo segundo alíneas a, e b, o dispositivo legal estabelece as formas de comprovação da necessidade.

§ 2o Valerá como comprovação, para os efeitos do parágrafo anterior, a prova de uma das seguintes condições:

- a) ter renda pessoal inferior a três salários mínimos mensais, ou;
- b) pertencer a entidade familiar, cuja média da renda per capita, mensal, não ultrapasse a metade do valor referido na alínea anterior.

Os dispositivos legais da LC 19/94, acima citados, estão em plena consonância com a Lei Federal n.º 1.060 de 05 de fevereiro de 1950, que estabelece as normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados, conforme redação a seguir:

Art. 1º. Os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil, - OAB, concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei. (Redação dada pela Lei nº 7.510, de 1986)

Art. 2º. Gozarão dos benefícios desta Lei os nacionais ou estrangeiros residentes no país, que necessitarem recorrer à Justiça penal, civil, militar ou do trabalho.

Parágrafo único. - Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família (BRASIL, 1950).

Ao discutir a questão da justiça gratuita o professor Alexandre de Moraes afirma que

Sem assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes não haveria condições de aplicação imparcial e equânime de Justiça. Trata-se, pois, de um direito público subjetivo consagrado a todo aquele que comprovar que sua situação econômica não lhe permite pagar os honorários advocatícios, custas processuais, sem prejuízo para o seu próprio sustento e de sua família (MORAES, 2006, p. 298).

No mesmo sentido José Cretella Júnior afirma que

A assistência jurídica deve ser integral, plena. A prestação jurisdicional é ato vinculado. Provada pelo interessado sua condição de necessitado, tem ele o direito de exigir do Estado aquilo que a regra jurídica constitucional lhe assegurou (CRETELA JÚNIOR, 1990, p. 819).

Percebe-se, assim, a vital importância da previsão de acesso gratuito àqueles que necessitem da prestação da jurisdição estatal, mas, por razões econômicas, não possuem acesso à demanda a qual exige desde logo o pagamento de encargos financeiros para seu ajuizamento.

No caso do Maranhão há um agravamento da situação à medida que se analisa a situação da Defensoria Pública como órgão constitucionalmente instituído para garantir o acesso efetivo à justiça às pessoas necessitadas. Isto porque, tendo como base as condições sociais de grande parte da população maranhense, o contingente de “pessoas necessitadas” no Estado, a demanda que isto deve implicar para a Defensoria e as condições materiais (isto inclui estrutura física, orçamento e quadro de pessoal) que a Defensoria possui para realizar sua missão prevista na Constituição de 1988 e ratificada pela Lei Complementar nº 19/94, percebe-se que ainda estamos muito longe de oferecer condições necessárias para que todos que realmente necessitam tenham acesso à justiça no Estado.

O Maranhão, apesar de seu potencial natural e demográfico, figura há décadas entre os estados mais pobres do Brasil, onde se concentram os mais baixos índices no que se refere à educação, saúde, habitação, saneamento básico e qualidade de vida, enquanto que, por outro lado, apresenta índices elevadíssimos de pobreza, miséria, exclusão social, violência e abandono.

Se por um lado o Maranhão é o 4º Estado mais rico (PIB) do Nordeste e a 16ª maior economia (PIB) do Brasil, por outro, sua população figura entre as mais pobres do Brasil, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual a 0,683, comparável ao do Brasil em 1980 e superior apenas ao de Alagoas na lista dos estados brasileiros por IDH e, possui ainda a segunda pior expectativa de vida do Brasil, também superior apenas à de Alagoas.

É esta população, em situação de vulnerabilidade e abandono no Estado, que se apresenta como usuária potencial dos serviços prestados pela Defensoria, conforme apontado anteriormente no capítulo 2, revelando que mais da metade da população maranhense se enquadra nesse perfil. O critério principal adotado pela Defensoria para definir àqueles que estão cobertos pelo benefício da assistência gratuita é o econômico. Embora não seja o único indicador de vulnerabilidade isto se justifica pela objetividade e por ser mais fácil de aferir.

Dessa forma, a Defensoria Pública no Estado do Maranhão tem se esforçado para garantir àqueles que têm renda pessoal inferior a três salários mínimos mensais, ou que pertencem entidade familiar, cuja média da renda per capita, mensal, não ultrapasse a metade de um salário mínimo. Como pode-se deduzir dos indicadores sociais do Maranhão, mais da

metade da população do Estado se enquadra nesse perfil, o que resulta numa enorme demanda por parte da Defensoria.

Para tentar garantir o atendimento da demanda que se apresenta, a Defensoria Pública do Maranhão está organizada em 12 núcleos especializados na capital, atuando também em 30 comarcas no interior do Estado, de acordo com dados da Defensoria no Maranhão, (CARTA DE SERVIÇOS DA DEFENSORIA PÚBLICA NO MARANHÃO – DPE-MA, 2015), conforme apresentado nas linhas a seguir.

O Núcleo de Atendimento à Família, Registros Públicos, Interdição, Sucessões e Alvarás, funciona na sua sede situada à Rua da Estrela, 421, Praia Grande, Centro e tem por atribuição realizar o atendimento inicial dos casos que envolvam direito de família, registros públicos, interdição e direito sucessório. Presta orientação jurídica ou, caso necessário, elabora petições iniciais e contestações, realiza mediações e conciliações, com força de título executivo extrajudicial.

O Núcleo de Atendimento Cível, promove a orientação jurídica em matéria cível, desde que não haja núcleo especializado da Defensoria Pública na matéria. Promove a solução extrajudicial dos litígios, visando a composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de técnicas de mediação e conciliação.

O Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente, tem por atribuição garantir o acesso à justiça a toda criança ou adolescente em situação de risco pessoal ou social ou de adolescente em conflito com a lei.

O Núcleo de Atuação Forense nas Varas de Família, Interdição, Sucessões e Alvarás, tem por atribuição exercer a representação do autor ou do réu nos processos em trâmite nos respectivos Juízos.

O Núcleo de Defesa do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde, tem por atribuições a defesa, no âmbito cível, da pessoa idosa, da pessoa com deficiência, bem como de questões referentes ao direito à saúde da população em geral. Integra a rede de proteção à pessoa idosa e à pessoa com deficiência, procedendo ao encaminhamento do interessado a programas e serviços públicos específicos.

O Núcleo Criminal de Atuação Forense, promove orientação jurídica em matéria criminal, prestando atendimento ao público, participando das audiências nas Varas Criminais em que há defensor público titularizado, atendendo, ainda, nas unidades prisionais periodicamente.

O Núcleo do Tribunal do Júri, promove a defesa dos assistidos da Defensoria Pública nas Varas do Tribunal do Júri, em crimes dolosos contra a vida, além de orientação jurídica aos presos e familiares.

O Núcleo de Execução Penal, promove a defesa técnica junto às Varas de Execução Penal, acompanhando todos os atos inerentes à execução, prestando, ainda, atendimento ao público e orientação jurídica aos presos e familiares, além de realizar visitas periódicas a unidades prisionais para entrevista com os internos e para a fiscalização das condições de cumprimento das penas privativas de liberdade aplicadas.

O Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária, promove a defesa dos direitos à moradia digna, do direito à cidade e à posse segura da terra, em demandas individuais ou coletivas; procede à visitação das áreas de conflito, especialmente nas demandas relativas à posse e propriedade de terras, de modo a evitar situações de violência e prisões ilegais de posseiros e usucapientes; reúne-se com a comunidade na busca de soluções pacíficas dos conflitos.

O Núcleo de Defesa da Mulher e população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e transexuais), tem por atribuição garantir a proteção jurídica de mulheres vítimas de violência doméstica e a defesa da cidadania LGBT; combate violações decorrentes de questões de gênero, quais sejam, violência doméstica ou familiar, discriminações, homofobia, entre outras.

O Núcleo de Direitos Humanos, promove a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico, bem como a defesa técnica integral, através da promoção das medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à garantia e exercícios dos direitos, individuais ou coletivos, dos membros da localidade.

Núcleo do Consumidor, promove a defesa técnica junto aos Juizados Especiais Cíveis e de Relações de Consumo e nas varas Cíveis acompanhando todos os atos inerentes à execução, prestando, ainda, atendimento ao público e orientação jurídica.

Os núcleos regionais da Defensoria Pública espalhadas pelas 30 comarcas do interior do Estado também atuam em todas estas áreas citadas acima.

A partir desses serviços prestados pela Defensoria Pública, que constam na sua Carta de Serviços, podemos perceber o quanto sua tarefa é importante e abrangente e o quanto a Defensoria precisa ter sua estrutura ampliada no Estado para garantir que esses direitos sejam efetivados.

A defensoria, presta serviço de atendimento às pessoas consideradas em situação de vulnerabilidade assim entendidas como, aquelas pessoas que, por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais,

encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico

Como já destacado neste estudo, o Maranhão possui 113 comarcas e a Defensoria Pública está presente em apenas 31 delas. Este dado revela o quanto o programa de assistência jurídica no Maranhão ainda precisa avançar. Como os necessitados das outras 82 comarcas não atendidas pela Defensoria Pública podem ter seu direito de acesso à justiça garantido é a grande questão que se levanta. Se pensarmos em termos do quantitativo de municípios abrangidos pelo trabalho direto da Defensoria no Estado, temos o número absurdo de 150 municípios no Maranhão que não contam com os serviços da Defensoria. São milhões de maranhenses necessitados que continuam tendo seus direitos negados ou porque não têm condição de custeá-lo, ou, o que é mais comum, por se quer terem condições, dadas a falta de informação, de reconhecer seus direitos.

4.4 O papel da Defensoria na garantia do direito de acesso à justiça

O problema do acesso à justiça possui várias dimensões. Para Rodolfo Mancuso, por exemplo, o grande problema do acesso à justiça no Brasil é, na verdade, um problema de saída. O autor considera a questão da morosidade da justiça, a partir da demanda que enfrenta o judiciário e do tempo para a resolução dos conflitos, como grandes entraves na efetivação do acesso à justiça (MANCUSO, 2011).

Não podemos deixar de considerar que esta é uma dimensão importantíssima do acesso à justiça, à medida que a sobrecarga do judiciário e a morosidade na resolução dos conflitos afetam principalmente as camadas mais populares que não têm condições para suportar por muito tempo o litígio e acabam por desistir das ações, ou por aceitar acordos que não lhes garantem os direitos que realmente possuem.

A política judiciária obsessivamente focada na padronização/agilização dos procedimentos, embora, a curto prazo, possa contribuir para amenizar a sobrecarga de processos, não parece apta a representar solução permanente ou duradoura, pela boa razão de que por aí se está a combater o efeito da questão judiciária nacional – a crise numérica de processos – deixando em aberto a causa, localizada no demandismo judiciário excessivo, insuflado, de um lado pela crescente litigiosidade social e, de outro, pela parca oferta e divulgação de outros meios e modos de prevenir ou resolver controvérsias, fora e além da decisão judicial de mérito, dita solução adjudicada estatal (MANCUSO, 2011, p. 08)

Todavia, a dimensão do acesso à justiça que nos propomos a estudar neste trabalho é anterior a esta. Para que tenha a possibilidade de suportar as questões da morosidade do

judiciário o indivíduo deve, antes, ter a oportunidade de ingressar no sistema. Este direito primeiro do acesso à justiça é que tem sido negado em larga escala, embora a Constituição Brasileira de 1988 o estabeleça enquanto direito fundamental.

Com a finalidade de garantir esse direito aos necessitados o Estado estabeleceu as Defensorias Públicas. Para Boaventura de Sousa Santos, a Defensoria é a instituição do sistema de justiça que tem melhores condições de contribuir para amenizar o problema que ele chamou de “demanda judicial suprimida”.

[...] cabe aos defensores públicos aplicar no seu cotidiano profissional a sociologia das ausências, reconhecendo e afirmando os direitos dos cidadãos intimidados e impotentes, cuja procura por justiça e conhecimento do(s) direito(s) têm sido suprimidos e ativamente reproduzidos como não existentes (SANTOS, 2011, P. 51).

O conceito apresentado pelo autor de “sociologia das ausências”, entendido como o estudo, no interior da sociedade, de uma série de lacunas que têm sido criadas por ausências sofridas, principalmente pelas camadas mais populares, nos mais variados aspectos da vida social. Uma das ausências que marcam principalmente a população de menor poder aquisitivo e com baixos níveis de escolaridade é a falta de conhecimento das questões jurídicas e, conseqüentemente, dos próprios direitos. A esses indivíduos tem sido negado diariamente uma série de direitos simplesmente porque eles os desconhecem.

A estes, como afirma o autor, a procura por justiça e o conhecimento dos direitos têm sido diariamente suprimidos. Os direitos dessas camadas menos favorecidas da população se tornam então inexistentes, à medida que lhes é negado o conhecimento dos mesmos e, conseqüentemente, as condições de reclamá-los.

Dessa forma, a Defensoria Pública, como define a Constituição de 1988 é Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. Ela desempenha função essencial para que a justiça seja efetivada, atingindo àqueles considerados necessitados.

No caso do Maranhão que possui um contingente populacional gigantesco de mais da metade da população que se encaixa nesse perfil, é urgente que a Defensoria seja melhor aparelhada e tenha sua capacidade de atuação ampliada a fim de que possa garantir a essa enorme parcela da população o acesso efetivo ao direito de ter direitos. Nesse sentido, Cláudia Maria da Costa Gonçalves afirma que

[...] Na Defensoria, encontramos uma arena no interior da qual a assistência jurídica poderá ser apropriada pelos cidadãos como um mecanismo do exercício de cidadania. Contudo, não basta simplesmente implantar a Defensoria; é, antes e acima de tudo, indispensável que a população, como um todo, reivindique o

funcionamento adequado desse Órgão. Trata-se de uma luta política em prol da igualdade substancial, que jamais será minimamente conquistada enquanto alguns continuarem conhecendo o Judiciário apenas na posição de réus no processo penal e outros abdicarem dos seus direitos por falta de meios materiais para exercê-los. Sabemos que, se a Defensoria não for integralmente implantada, a assistência continuará sendo um mero favor do Estado ou da sociedade. Contudo, não basta implantá-la, o mais importante é a sua manutenção nos padrões fixados na Carta de 1988 (GONÇALVES, 2010, p. 87).

Apesar de ter implantado sua Defensoria desde o ano de 2001, o Maranhão ainda possui um grande desafio no processo de efetivação desta Instituição. Sua abrangência no Estado ainda é muito pequena se considerarmos o contingente populacional que se encontra na faixa economicamente desprovida de recursos e, conseqüentemente, coberta pelo direito à assistência jurídica gratuita, pois em mais de dois terços dos municípios maranhenses a Defensoria jamais chegou.

É certo porém, que o funcionamento eficiente da Defensoria Pública não será suficiente para acabar com a questão da desigualdade no acesso aos direitos, tão marcante no Maranhão. É preciso ir além. É preciso promover políticas públicas que acabem com esse abismo que existe entre as camadas sociais no estado. Para além disso, é necessário pensar outras formas de resolução de conflitos, que não só a judicialização, pois o Judiciário não dará conta de lidar com a demanda crescente no país. Nesse sentido Cláudia Maria Gonçalves afirma que,

[...] é relevante consideramos que a implantação da Defensoria não resolverá todas as vicissitudes da assistência jurídica pública. Portanto, a questão merece ser avaliada em um contexto mais amplo, isto é, à luz do desenvolvimento das políticas sociais do país. Do contrário, continuaremos a trabalhar unilateralmente a assistência jurídica, acreditando que os problemas existem e podem ser resolvidos apenas no seu próprio interior. Quiçá fosse assim. Entretanto, a questão é mais complexa e, sem compromisso político para melhorar os serviços sociais como um todo, a assistência jurídica continuará sendo apenas uma atividade residual e distante do conceito de cidadania, enquanto possibilidade de reivindicar e exercer direitos (GONÇALVES, 2010, p. 88)

Uma das razões para tanta morosidade na efetivação do acesso à justiça no Brasil e seus estados federados, é certamente, a própria mentalidade dos governantes, quase sempre representantes de uma elite que, como grande beneficiária desse desequilíbrio de forças na sociedade, mantém-se no poder justamente a partir da exploração e expropriação de direitos das camadas mais pobres. Nesse sentido, Alexandre César afirma que

Por outro lado, não se pode esquecer que o Estado brasileiro é um grande gerador de conflitos, pois não assegura a efetivação de direitos sociais básicos como habitação, emprego, instrução, reforma agrária, previdência social, etc., além de prover

inúmeros outros “em vários campos de atuação, principalmente nas áreas fiscal, e administrativa”. Talvez seja esta uma das razões pela qual o Estado brasileiro nega também aos seus cidadãos o direito humano básico de acesso à justiça: os maus governantes, gestores omissos, evitam materializar uma instituição, mesmo que constitucionalmente prevista, que seja instrumento de cobrança e efetivação de direitos sonogados (CÉSAR, 2002, p. 90).

O que se percebe é que o próprio Estado tem gerado óbices à instalação e ampliação das Defensorias Públicas, isto porque, ele próprio é um grande violador de direitos. Os grupos elitistas que têm dominado grande parte dos Estados brasileiros, e no caso do Maranhão isto é emblemático, pois uma oligarquia dominou o Estado por mais de 40 anos, têm, deliberadamente, impedido que os direitos dos pobres sejam garantidos e que o instrumento que estes têm para reclamar seus direitos tenha seu trabalho comprometido, seja por falta de recursos, seja por falta de pessoal ou pela protelação das medidas que possibilitem seu funcionamento de maneira adequada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do acesso à justiça é um problema que tem se colocado de forma cada vez mais marcante na atualidade. Embora seja este um problema que se apresenta nos Estados Ocidentais Modernos há bastante tempo, é na contemporaneidade que ele se torna mais evidente. Isto se explica, principalmente, pelo abismo que existe entre ricos e pobres, nas sociedades capitalistas modernas. Dessa forma, uma minoria, detentora do poder econômico, tem sido historicamente privilegiada por possuir condições materiais para demandar judicialmente, enquanto a maioria da população, desprovida do poder econômico, não tem acesso à justiça ou por não ter condições para custeá-lo ou por, nem mesmo, reconhecer a lesão aos seus direitos quando esta acontece.

Para sanar essa desigualdade no acesso à justiça a Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 134, estabeleceu a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo a ela, 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.

A previsão constitucional de uma Defensoria Pública que garantisse o efetivo acesso à justiça aos necessitados não foi suficiente. Foram necessários alguns anos para que esta determinação constitucional começasse se efetivar. Somente no ano de 1984 publicou-se a Lei Complementar nº 80, com a finalidade de organizar a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescrever normas gerais para sua organização nos estados. Em muitos estados da Federação o processo de implantação das Defensorias Públicas levou ainda mais tempo para ser efetivado.

No Maranhão o dispositivo legal que disciplina a implantação da Defensoria Pública é a Lei Complementar nº 19 de 11 de janeiro de 1994, no entanto, isto não significou a efetivação da Defensoria. A implantação efetiva da Defensoria no Estado só ocorreu no ano de 2001, com a realização do primeiro concurso público para defensor público no estado. Assim, a implantação da Defensoria Pública no Maranhão só ocorreu 13 anos após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que a instituiu.

Esta delonga no processo de implantação da Defensoria no Maranhão, bem como em muitos outros estados brasileiros, é resultado do domínio econômico e político exercido pelas elites locais, a quem não interessava munir os necessitados de condições para ingressar na justiça e reclamar por seus direitos comumente violados, fato esse que tem privado grande parte da população de ter o seu direito de acesso à justiça efetivamente garantido.

Atualmente, a Defensoria Pública no Maranhão conta com um quadro de 140 Defensores públicos espalhados por 31 comarcas entre a Capital e o interior do Estado. Este número coloca o Maranhão na 20ª posição entre os 27 Estados da Federação em número de defensores para cada 100 mil habitantes. O Maranhão conta com 1,67 defensor para cada 100.000 habitantes, um número que revela a necessidade urgente de ampliação do quadro de defensores no Estado.

A limitação da Defensoria Pública em atender às pessoas em necessidade no Estado se revela mais gritante quando se analisa a proporção entre número de defensores e o quantitativo de pessoas com rendimento de até três salários mínimos. No Maranhão há 1 defensor (cargo provido) para cada 45.741 habitantes que recebem até três salários mínimos. O Ministério da Justiça recomenda entre 10 mil e 15 mil pessoas nessa faixa de rendimento por defensor. Depreendendo-se daí que o Maranhão apresenta uma demanda, em termos potenciais, três vezes maior que o recomendado para cada defensor, o que mais uma vez revela a urgência em aumentar o número de defensores no estado.

É inegável, portanto, o papel da Defensoria Pública em garantir o acesso à justiça às pessoas necessitadas. No Maranhão mais da metade da população se enquadra nesse perfil e mais de dois terços se encontra inteiramente descoberta pelos trabalhos da Defensoria. São pessoas que residem em cerca de 150 municípios do Estado onde não há atuação direta da Defensoria Pública Estadual.

No geral são moradores de municípios muito pobres, onde não estão presentes os elementos básicos para viver com dignidade. Pessoas a quem tem sido negado saúde, habitação, educação, saneamento básico, emprego, renda, água, comida. Milhões de maranhenses que vivem na linha da pobreza e que na maioria das vezes jamais ouviram falar em acesso à justiça. Essas pessoas não têm acesso à justiça primeiramente porque desconhecem seus direitos, não podendo reclamá-los quando violados seja por particulares ou pelo próprio Estado que tem negado a eles o direito de ter direitos.

Embora estejamos vivendo uma tendência na judicialização dos conflitos e seja cada vez maior o número de pessoas que procuram a Defensoria Pública na busca por orientação e assistência judiciária gratuitas, esse percentual ainda reflete uma parcela limitada da população maranhense, pois em cerca de 150 municípios do Estado ela não está presente, o que torna a população desses municípios inteiramente vulnerável quanto à garantia de seus direitos.

Uma esperança para a transformação dessa realidade foi a promulgação da Emenda Constitucional 80/2014, que fixou o prazo de oito anos para que a União, os Estados e o

Distrito Federal dotem todas as comarcas de defensores públicos, atendendo prioritariamente as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional. Esta medida poderá levar a real possibilidade de acesso à justiça a grande parte da população maranhense que hoje se encontra desprotegida e desprovida de direitos.

Assim, é preciso que as elites políticas do Estado do Maranhão abandonem seus projetos de perpetuação no poder a fim de que possam promover políticas públicas que tornem efetivo o direito de acesso à justiça. Esse será o primeiro passo para transformação da realidade social do Estado à medida que este é um direito garantido, pois possibilita aos sujeitos sociais reivindicarem outros direitos que lhes são negados. Nesse sentido, o devido aparelhamento e ampliação da Defensoria Pública no Estado se faz indispensável e urgente, pois é esta a Instituição constitucionalmente estabelecida para garantir a efetivação do direito de acesso à justiça, o direito de ter direitos, aos necessitados.

REFERÊNCIAS

- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/maranhao. Acesso em: 30.06.2015.
- BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento / Gaston Bachelard; tradução Estela dos Santos Abreu. – Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 316p.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **Ofício de Sociólogo**: metodologia da pesquisa na sociologia / Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon, Jean-Claude Passeron; tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Vade Mecum Saraiva / obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. – 18ª ed. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.
- _____. **Decreto nº 8.232 de 30 de abril de 2014**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria.
- _____. **Lei Complementar Federal nº 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.
- _____. **Lei Complementar nº 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.
- _____. **Lei nº 1060 de 05 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Palácio do Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060compilada.htm. Acesso em: 18.06.2015.
- BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil, vol. I. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Mauro Cappelletti / Bryant Garth; tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- CARTA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO MARANHÃO. Defensoria Pública do Estado do Maranhão. São Luis 2015. Disponível em: <http://www.dpe.ma.gov.br/dpema/index.php/SiteInstitucional>. Acesso em: 20.06.2015.
- CÉSAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania** / Alexandre César. – Cuiabá: EdUFMT, 2002.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Volume 1. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. Émile Durkheim; tradução Pietro Nasseti – São Paulo: Martin Claret, 2005.

ESTUDO DIAGNÓSTICO DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

SEGUNDO DIAGNÓSTICO DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

TERCEIRO DIAGNÓSTICO DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. Assitência Jurídica Pública: direitos humanos e políticas sociais / Cláudia Maria da Costa Gonçalves / 2. ed. / Curitiba: Juruá, 2010.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MAPA DA DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. 1. ed. Brasília – Distrito Federal: Edição dos Autores, 2013.

MARANHÃO. **Lei Complementar Estadual nº 19 de 11 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a organização e funcionamento da Defensoria Pública do Estado e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado do Maranhão, Poder Executivo, São Luís, MA, 17 de março de 1994.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assitência judiciária e justiça gratuita** / Augusto Tavares Rosa Marcacini. – Rio de Janeiro: Forense, 1978

MARX, Karl., **Contribution à la critique de l'économie politique**. Paris: Ed. Sociales, 1957, pp. 164-166. In. Introdução ao Pensamento Sociológico, Durkheim, Weber, Marx, Parsons, Ed. Centauro, São Paulo, 2001, pp. 165-167.

MORAES, Sílvio Roberto Mello. **Princípios institucionais da defensoria pública** : lei complementar 80, de 12.1.1994 anotada / Sílvio Roberto Mello Moraes. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **O direito à assistência judiciária**, In Revista de Direito da Defensoria Pública, n. 5, Rio de Janeiro: CEJURPGDP, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Defensoria Pública e a Revisão Constitucional**, In Anais do VII Encontro dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, ed. ADPERJ, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 6. ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos fundamentais sociais**: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela / Pedro Rui da Fontoura Porto. – Porto Alevre: Livraria do Adogado, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Pnud. Disponível em <http://www.pnud.org.br>. Acesso em 30.06.2015.

RELATÓRIO DE GESTÃO 2010-2014. Defensoria Pública do Estado do Maranhão. São Luís, 2015. Disponível em: <http://www.dpe.ma.gov.br/dpema/index.php/SiteInstitucional>. Acesso em: 19.06.2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução à Sociologia da Administração da Justiça**. Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 21. Novembro de 1986, p. 18. Disponível

em:http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao_a_sociologia_da_adm_jus_tica_RCCS21.PDF. Acesso em 28.05.2015.

_____. **Para um revolução democrática da Justiça** / Boaventura de Sousa Santos. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

SAUSSURE, Ferdinand. **Curso de Linguística Geral**. Cultrix: São Paulo, 1975.

SILVA, Carmem Silva Maria da. **O campo político dos movimentos sociais**: as fronteiras entre o movimento e organização no centro de cultura negra. 2001. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, Maranhão, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** / José Afonso da Silva .- 25ª ed. ver. e atua. nos termos da Reforma Constitucional, Emenda Constitucional n. 48, de 10.08.2005. São Paulo: Malheiros, 2005.

STIPP, Álvaro. **Dicionário de Direitos Humanos**. s/d. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Garantismo>. Acessado em 28. 05. 2015.

TERTO NETO. **A política pública de assistência jurídica no Maranhão**: a defensoria pública no Maranhão como reivindicação do campo democrático popular / Ulisses Pereira Terto Neto – Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas / Universidade Federal do Maranhão. – São Luís, 2007.