

A DEFENSORIA PÚBLICA COMO INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À DEMOCRACIA: UM MODELO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO VIÁVEL E NECESSÁRIA NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Sérgio Luiz Junkes*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A Defensoria Pública e o seu desenho institucional. 3 Defensoria Pública e Justiça Social. 4 Defensoria Pública e Democracia. 5 A Defensoria Pública como coordenadora democrática dos cidadãos necessitados. 6 Considerações finais. 7 Referências.

1 INTRODUÇÃO

Uma das grandes angústias do jurista é verificar um abismo entre a teoria e a prática, entre a lei e a realidade, entre o que é prometido e o que é cumprido. Essa sensação, no entanto, encontra o seu estágio de mais agudo desconforto quando esta atroz dicotomia dá-se no plano dos direitos fundamentais, ainda mais tratando-se de acesso à Justiça, aqui entendido como aquele correspondente tanto à exigência de universalização das vias de acesso ao sistema judicial, como também à efetividade dos seus resultados. Ora, a falta de efetividade de um direito formalmente existente equivale, na prática, à sua própria denegação, e, o que é pior, sem acesso à Justiça a concretização de todos os demais direitos fundamentais não passa de mera utopia.

No Estado de Santa Catarina constata-se que o acesso à justiça, apesar da sua essencialidade e da sua consagração formal em nível constitucional,

* Juiz de Direito da 2ª Vara Cível de Joinville (SC). Doutorando em Direito pela UFSC.

ainda se constitui em um direito longe de ser efetivamente implementado, onde, ao revés, perpetua-se um quadro perverso em que, mesmo havendo um crescimento generalizado da pobreza, as pessoas necessitadas continuam dispondo apenas de uma assistência jurídica limitada e às vezes inexistente. Essa realidade não só compromete a defesa dos interesses dessas pessoas — colocando em cheque a eficiência do sistema judicial como um todo — como se constitui por si só em novo fator de marginalização.

Verifica-se na prática, outrossim, que as pessoas carentes são desagregadas como agrupamento social. Têm dificuldade em se colocar na posição de cidadãos ativos, de canalizar, como grupo, as suas reivindicações, para a arena política e judicial. Não há, contudo, em Santa Catarina, nenhum organismo estatal incumbido de reverter esse cenário. A Defensoria Pública, conforme se propõe neste artigo, poderia assumir essa função, o que resulta, de um certo modo, em uma revisão como um todo acerca da atuação e dos limites dessa instituição. Em outras palavras, isso implica em perscrutar qual o papel que a Defensoria Pública desempenha — ou deveria desempenhar — para o fortalecimento da democracia e da cidadania em países em desenvolvimento, em sentido amplo, e, especificamente, no Estado de Santa Catarina, e qual a correlação desse modelo institucional com a melhoria das condições de vida das pessoas necessitadas. Este, precisamente, constitui-se o objetivo geral deste trabalho.

A investigação da temática centra-se apenas no plano teórico-normativo. Por opção metodológica, o presente estudo jurídico centrou-se na Constituição da República Federativa do Brasil, doravante denominada apenas de Constituição, em face de que é tal lei que, da base do ordenamento, fixa os alicerces de todo o sistema jurídico, ao mesmo tempo em que estabelece a sua conjugação com o social, o econômico, o cultural e o político.

2 A DEFENSORIA PÚBLICA E O SEU DESENHO INSTITUCIONAL

O regramento constitucional da Defensoria Pública está inserido no Título IV do Texto Magno, intitulado “Da organização dos poderes”. Ali, ocupa, por sua vez, o Capítulo IV, que abrange as denominadas “funções essenciais à justiça”.

De acordo com os arts. 5º e 174 da Constituição, a Defensoria Pública é a instituição que, na defesa dos necessitados, tem como fim prestar-lhes a denominada *assistência jurídica integral*, o que envolve as duas funções características da advocacia: a) a de consultoria e b) a de representação, esta ampliada à esfera extrajudicial, quando, em outros termos, segundo Moreira Neto (jul. 1995, p. 30), os membros da Defensoria Pública desempenham em benefício dos necessitados atividades próprias da advocacia consultiva e da advocacia postulatória. A primeira, apresenta caráter preventivo e colima a evitar a injuridicidade decorrente da eclosão ou a permanência de qualquer agressão à ordem jurídica, seja em razão de ação ou de omissão verificada na orbe pública ou privada. A segunda, consiste na provocação da atuação de qualquer dos poderes do Estado, em especial o Judiciário, com vistas na correção das injuridicidades.

A natureza jurídica da Defensoria Pública, de acordo com Moraes (1999, p.160), é a de um órgão central, independente, composto e obrigatório, que apresenta diferenças em sua concepção organizacional que variam de acordo com a base geopolítica em que esteja estabelecida. Todavia, é uma instituição que segue, no campo normativo, uma disposição uniforme em seus aspectos estruturais. Por aspectos estruturais quer se fazer referência àqueles que tanto qualificam a Defensoria Pública como um órgão distinto dos demais, e, ainda, em um sentido mais amplo, representam os pilares nos quais se assenta aquela instituição.

A uniformidade institucional da Defensoria Pública só é possível porque, de acordo com as regras de competência estabelecidas nos artigos

21, XIII, e 22, XVII, da Constituição, e com o estatuído no parágrafo único do artigo 134, também da Constituição, em 12 de janeiro de 1994, foi promulgada a Lei Complementar n. 80. Esta Lei organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e fixa normas gerais em relação às Defensorias Públicas estaduais (LONDEP, arts. 5º, 53 e 58). Por isso, é considerada a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (MORAES, 1997, p. 40; MORAES, 1995, p.16). Orgânica, porque estabelece as regras estruturais de funcionamento da Defensoria Pública Nacional, porque atinge todo o território brasileiro. Neste trabalho, tal Lei será também referida abreviadamente pela sigla LONDEP.

A legislação de cada Estado-membro acerca da Defensoria Pública deverá se ajustar às normas gerais previstas na LONDEP e às diretrizes do artigo 134, parágrafo único, da Constituição (MORAES, 1999, p. 149). É o que não ocorre, por exemplo, com a legislação catarinense.

A Constituição do Estado de Santa Catarina dispõe, em seu artigo 104, que “[...] A Defensoria Pública será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, nos termos de lei complementar”.

A Lei Complementar do Estado de Santa Catarina, de n. 155, publicada em 15 de abril de 1997, por sua vez, estabelece o seguinte:

Art. 1º. Fica instituída, pela presente Lei Complementar, na forma do art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina, a Defensoria Pública, que será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Santa Catarina – OAB/SC.

O parágrafo primeiro da mencionada Lei Complementar estadual dispõe o seguinte: “[...] A OAB/SC obriga-se a organizar, em todas as Comarcas do Estado, diretamente ou pelas Subseções, listas de advogados aptos à prestação dos serviços da Defensoria Pública e Assistência Judiciária Gratuita”.

Em resumo, a Defensoria Pública no Estado de Santa Catarina não passa de uma espécie de “convênio” pelo qual a OAB, por meio de advogados privados, presta assistência jurídica aos necessitados. Isso viola o disposto no artigo 134, *caput*, e parágrafo único, da Constituição, que exige a criação de um organismo público, estruturado com cargos, carreira e garantias definidas, com a finalidade de prestar a assistência jurídica integral aos necessitados (SILVA, 2001, p. 619). Em razão disso, o modelo catarinense de Defensoria Pública padece flagrantemente do vício da inconstitucionalidade.

A Defensoria Pública desenvolve com vocação político-jurídica para as pessoas necessitadas as seguintes funções institucionais, expressamente previstas no artigo 4º da LONDEP: I — promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; II — patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; III — patrocinar a ação civil; IV — patrocinar defesa em ação penal; V — patrocinar defesa em ação civil e reconvir; VI — atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei; VII — exercer a defesa da criança e do adolescente; VIII — atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais; IX — assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes; X — atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas; XI — patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado.

A função institucional básica da Defensoria Pública é prestar a assistência jurídica integral aos necessitados. Desse modo, seria até despiendo um rol, como o constante do artigo 4º da LONDEP. Tanto é que este rol de funções institucionais é meramente exemplificativo. Isso porque a finalidade da prestação da assistência jurídica integral pode exigir que outras e novas funções sejam exercidas pela Defensoria Pública no caso concreto. Isso tanto pode ser autorizado expressamente por lei como pode decorrer

simplesmente do próprio exercício da atividade institucional condicionada aos seus fins. Um exemplo de ampliação desse rol é o da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que atribuiu à Defensoria Pública a função de “defensora do vínculo matrimonial” nos casos de anulação de casamento.

Entretantes, o rol contido na LONDEP dá uma idéia da repercussão do benefício propiciado pela Defensoria Pública às pessoas necessitadas ou à determinada classe ou categoria delas, e, por conseqüência, realça a urgência da sua instalação em Santa Catarina.

Contudo, como o rol é exemplificativo, nada obsta que a Defensoria Pública assuma um novo papel que muito bem poderia ser inaugurado em solo brasileiro por meio do modelo proposto a ser implementado em Santa Catarina: a de coordenação democrática das pessoas necessitadas. Nesse novo modelo, aqui denominado de “Defensoria Pública forte” esta instituição poderia ter um papel ainda mais significativo para a Democracia e Cidadania se, desatrelando-se um pouco de sua posição vinculada ao sistema judicial, centrasse a sua atuação como instituição coordenadora e mobilizadora das pessoas necessitadas, como se examinará a seguir.

3 DEFENSORIA PÚBLICA E JUSTIÇA SOCIAL

Cappeletti e Garth (1988, p. 8) estabelecem duas finalidades básicas que o sistema jurídico de reivindicação de direitos e resolução de litígios deve cumprir: acesso igual e efetivo a todos e produção de resultados individual e socialmente justos. Ou seja, esse sistema deve não apenas estruturar-se de acordo com os ditames da justiça social, mas também servir como elo para a sua construção (1988, p. 93). A observância simultânea desses dois fatores representa o que denominam os autores de “Acesso à Justiça”. Esta expressão — “Acesso à Justiça” — (1988, p. 8, 12, 13, 15, 81, 91, 93, 164 e 165) condensa uma série de direitos fundamentais¹ (RODRIGUES,

1 No Brasil, a série de direitos fundamentais que integram esta expressão são os previstos no artigo 5º, *caput*, e incisos

1994, p. 66) necessários para que as pessoas possam dispor e utilizar-se, de maneira igualitária, de um sistema jurídico de reivindicação de direitos e resolução de litígios eficiente, que produza resultados socialmente justos². A reivindicação de direitos mencionada tanto se refere àquela colimada por meio da orientação jurídica extrajudicial como da tutela judicial. Já a resolução de litígios abrange tanto aquela obtida por intermédio da jurisdição como aquela oriunda de métodos alternativos, como a conciliação extrajudicial (CAPPELETTI e GARTH, 1988, p. 81-83). Para esses autores, a jurisdição é uma função essencial para a afirmação dos direitos individuais e sociais no plano prático (1988, p. 11-13). A disponibilidade e a utilização igualitárias significam que aquele sistema jurídico tanto pode ser iniciado por qualquer pessoa como se desenvolver de forma equilibrada, com paridade de armas entre as partes. Fatores estranhos ao Direito, como a eventual hipossuficiência econômica de uma das partes, não deveriam influir na solução do litígio (1988, p. 15).

A Defensoria Pública é uma instituição que se amolda aos ditames da teoria do “Acesso à Justiça” formulada por Cappeletti e Garth³ (1988, p. 41), uma vez que de acordo com a Constituição, na defesa dos necessitados, tem como fim prestar-lhes a denominada *assistência jurídica integral* (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, arts. 5º e 174), ou seja, a defesa técnica gratuita dos interesses da pessoa assistida no âmbito judicial e extrajudicial.

Santa Catarina é um dos últimos Estados em que a Defensoria Pública ainda não foi instalada. “A sua não criação é, *data venia*, inconstitucional e se constitui numa imperdoável omissão dos poderes competentes” (RODRIGUES, 1994, p. 117).

XXXV, XXXVII, LIV, LX, e LXXIV, artigo 93, IX, e artigo 95, *caput* e parágrafo único, da Constituição.

- 2 Conceito formulado, ainda, a partir da concepção dos seguintes autores, em ordem alfabética de sobrenome: CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. p. 47; DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. p. 304; MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. p. 24; RODRIGUES, Horácio Vanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. p. 28.
- 3 Encontra grande similitude e proporciona as mesmas vantagens do modelo *Advogado remunerado pelo cofres públicos*.

De acordo com Moreira Neto (jul.1995, p. 26), ao lado do Judiciário, Legislativo e Executivo, a Constituição atual inovou, instituindo um quarto complexo orgânico, que recebeu como mister a função essencial de “provedoria da justiça”, com a seguinte composição: Defensoria Pública, Ministério Público, Advocacia privada e Advocacia de Estado (jul.1995, p. 31). Segundo o mesmo autor (jul.1995, p. 26), a função de provedoria da justiça estende-se ou junte-se não só ao Judiciário, mas a todos os demais poderes estatais. Isso decorre, segundo ele, do sentido empregado à categoria “cidadania”. Esta abrange não só o poder de votar ou ser votado para cargos eletivos, mas também o de decidir os rumos do governo e de controlar a legalidade, a legitimidade e a moralidade da atuação dos governantes. Isso, segundo ainda o autor, implica na existência dessas instituições de provedoria da justiça, atuando em favor desses valores cívicos, seja de maneira direta (advocacia privada e Defensoria Pública) ou indireta (Ministério Público e advocacia do Estado). São essas instituições, pelas suas atividades de caráter técnico-jurídico, que asseguram aos cidadãos a possibilidade de provocar os órgãos estatais de atuação legislativa, administrativa e jurisdicional para a tomada de providências de acordo com as suas respectivas competências (jul.1995, p. 25). Diz ainda o autor que as funções dessas provedorias não foram instituídas constitucionalmente como funções auxiliares, ou dispensáveis ou substituíveis, mas como “essenciais”. O qualificativo “essencial”, por sua vez, significa que essas funções são tão imprescindíveis à existência do Estado brasileiro quanto qualquer dos três Poderes estatais previstos no mesmo Título IV da Constituição.

De acordo com Silveira (1993, p. 18), a essencialidade à Justiça é ainda mais ampla que a proposta por Moreira Neto. Essa condição de essencialidade estende-se, segundo ele, não só a todas as instituições estatais, como também a todas as instituições vigentes na Sociedade. Além disso, a “justiça” a que estão interligadas as provedorias refere-se à finalidade última do Estado brasileiro. Essa finalidade última trata-se, conforme Silveira, da

Justiça Social. No caso da Defensoria Pública, isso decorre do fato dessa instituição possibilitar a tutela jurisdicional a todos os cidadãos, sem nenhuma discriminação referente à fortuna (1993, p. 12).

Além disso, a essencialidade da função da Defensoria Pública em relação à Justiça Social liga-se ao fato da orientação jurídica por ela prestada aos necessitados proporcionar: a) a prevenção e solução de litígios judiciais, e com isto também a prevenção da violência e do aprofundamento dos conflitos (1993, p. 16); b) o conhecimento do Direito posto e a formação de uma cultura de confiança nas instituições e no ordenamento jurídico como um todo (1993, p. 24). Assim, conforme Vianna (fev. 1991, p. 108), a instituição da Defensoria Pública é um instrumento de diminuição das desigualdades sociais e da mais alta relevância para o equilíbrio social.

De acordo com Moreira Neto (jul./1995, p. 39), mesmo que os interesses relegados ao Ministério Público e às advocacias do Estado fossem mal defendidos, ainda assim o Estado subsistiria. Contudo, ao revés, segundo ele, o Estado não mais subsistiria se a Sociedade passasse a perceber que a Justiça só existe para os favorecidos da sorte. Tal se deve, segundo ele, ao fato de que o Estado subsiste muito mais pelo consenso do que pela coerção. Essa reflexão dá uma dimensão da importância da instituição da Defensoria Pública em relação aos fins perseguidos pelo Estado. Ou seja, um organismo capaz de estabelecer a mediação jurídica entre os necessitados e o poder público, com o que se propicia a descoberta e a concretização dos direitos daqueles (CARVALHO, mar. 1993, p. 303). Por meio dessa atuação, a Defensoria Pública é uma instituição que contribui para a integração e a inclusão social do grupo de necessitados. Contribui para a inclusão social porque faz com que os necessitados deixem de ficar à margem dos benefícios do sistema político-econômico (PAULA, 2002, p. 91) e para a integração social porque, conforme Carvalho (mar. 1993, p. 303), coordena os necessitados como grupo, a fim de que, a partir da mesma convivência e dos mesmos anseios, encontrem caminhos para a

superação dos seus percalços. Esse vínculo grupal é captado do próprio artigo 134 da Constituição, que emprega o termo no plural, “necessitados”, e não no singular, para se referir às pessoas que prescindem da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública. Em razão disso é que, segundo o mesmo autor, a Defensoria Pública contribui para a restauração de uma verdadeira brecha entre Estado e Sociedade.

4 DEFENSORIA PÚBLICA E DEMOCRACIA

Conforme explicitado no capítulo anterior, a Defensoria Pública pode ser concebida como um modelo institucional fundado na Justiça Social. Essa vinculação, por sua vez, converge com a teoria de Rawls (1997, p. 7). Para ele a Justiça Social tem como objeto primário a estrutura básica da Sociedade. A estrutura básica da Sociedade é aquela que reúne as principais instituições sociais — aí se incluindo, dentre outros, a constituição e os regimes jurídico e econômico — e a maneira pela qual se articulam num único sistema. Esse arranjo da estrutura básica, por sua vez, deve proporcionar um sistema auto-suficiente de cooperação social, hábil à concretização dos fins essenciais da vida humana (2000a, p. 157). Para atingir esse desiderato, Rawls concentra e acentua importância no papel das instituições, as quais têm a incumbência de garantir condições justas para o contexto social. Isso porque se, por meio delas, a estrutura não for apropriadamente regulada e ajustada, por mais equitativas e justas que possam parecer as relações particulares, consideradas isoladamente, o processo social não conseguirá efetivamente se manter justo (2000a, p. 13-14). Assim é que a justiça, para o autor, deve ser a primeira virtude das instituições sociais (1997, p. 3). A existência dessas, em resumo, é condicionada à realização e manutenção da justiça. Em outro sentido, tendo como premissa a liberdade e a igualdade dos cidadãos, Rawls assinala que o quadro institucional tem ligação direta não só com a formação das aspirações, esperanças das pessoas, mas com a concretização daquelas e com o

desenvolvimento e aproveitamento das capacidades e talentos individuais (2000a, p. 18). Isso se deve, segundo ele, ao fato de que as perspectivas individuais dependem em parte da idéia que as pessoas têm de si. Além disso, elas apresentam ligação com a posição social e com os meios e as oportunidades com os quais cada um pode racionalmente contar. O autor não descarta as desigualdades econômicas e sociais dos cidadãos, seja em razão dos dons naturais de cada um, seja em função da origem social, contingências etc (2000a, p. 19). Pretendendo conciliar essas desigualdades de perspectivas de vida dos cidadãos, Rawls denomina a sua teoria de “justiça como equidade”. Parte ela da premissa de que as instituições sociais da estrutura básica podem ser qualificadas de justas desde que satisfaçam aos princípios que pessoas morais, livres e iguais, equitativamente situadas, adotariam com o objetivo de reger essa estrutura (2000a, p. 20). Sublinha ainda o autor (2000b, p. 345) a necessidade de formulação de princípios e do desenho dos contornos de uma concepção de justiça⁴. Essa concepção de justiça deve-se prestar à orientação geral da ação política e servir de base racional para um contínuo ajuste de um processo social de manutenção daquela no âmbito social (2000a, p. 37).

Segundo Rawls, as instituições sociais da estrutura básica devem organizar a cooperação social de modo a favorecer os esforços construtivos (2000a, p. 35), ou seja, aqueles voltados para a melhoria das condições de vida de todos os membros da Sociedade de uma forma geral.

A Defensoria Pública, em um país subdesenvolvido como o Brasil, pode assumir, mais do que qualquer outra, este papel de instituição rawlsiana voltada à promoção da Justiça Social, por meio da coordenação

4 Eis os princípios da sua teoria da justiça social: “a. toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos. b. as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: a primeira é que se vincule todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e a segunda é de que se reverta aos membros menos privilegiados da sociedade o maior benefício possível”.

e articulação dos pobres em torno da busca e consecução de dignidade, liberdade e oportunidades.

Em face do persistente quadro brasileiro e catarinense de exclusão e desigualdade sociais evidencia-se a insuficiência da mera proclamação de direitos. Isso porque “Para preencher a sua função de estabilização das expectativas nas sociedades modernas, o direito precisa conservar um nexos interno com a força socialmente integradora do agir comunicativo” (HABERMAS, 2003, p. 115). É necessário que “os que estão submetidos ao direito, na qualidade de destinatários, possam entender-se também enquanto autores do direito” (2003, p. 157).

Para Habermas (2003, p. 220)

[...] a organização do Estado de direito deve servir, em última instância, à auto-organização política autônoma de uma comunidade, a qual se constituiu, com o auxílio do sistema de direitos, como uma associação de membros livres e iguais do direito. As instituições do Estado de Direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda a sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social – através da estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos.

A sociedade brasileira, em sentido amplo, é indiferente à pobreza, individualista e, historicamente, apática politicamente. Precursor da abordagem weberiana em solo brasileiro, Faoro (2001, p. 836-837) é uma referência imprescindível na tarefa de compreender essa tradição patrimonial-burocrática nacional. Contudo, Vianna (1999, p. 256) bem ilustra a realidade brasileira atual:

Portadores de alguns benefícios, mas longe de experimentarem a condição de cidadãos, os homens pobres das cidades foram levados a desconhecer a vida institucional e os códigos que a

rege, mantendo com o Estado uma relação de “clientes”, cujos principais efeitos foram a heteronomia popular, a ausência de laços de solidarização social e a indiferença para com o bem-comum.

É necessário desenvolver-se uma cidadania ativa, uma ética social da responsabilidade, de modo que a democracia possa funcionar em toda a sua plenitude. Assim, para Habermas (2003, p. 91, v. 2),

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos pelo complexo parlamentar.

Para tanto,

Para se transformarem numa força impulsionadora do projeto dinâmico da realização de uma associação de livres e iguais, os princípios do Estado de direito devem situar-se no contexto da história de uma nação de cidadãos e ligar-se aos motivos e aos modos de sentir e de pensar deles! (HABERMAS, 2003, p. 229, v. I)

À Defensoria Pública pode ser atribuída essa missão emancipadora-mobilizadora das pessoas necessitadas e servir como ponte institucional em prol da melhoria das condições de vida daquelas.

A “apatia social” verificada no presente contrasta com a chamada “judicialização da política”.

De acordo com Vianna (1999, p. 47-50), em razão da tradição estatal autoritária, ao descrédito popular na classe política (em face de vários e graves acontecimentos, como reiterados casos de envolvimento de políticos com corrupção e outras práticas anti-éticas), da corrosão da representatividade política, da ineficiência na formulação e condução de políticas públicas, o Judiciário passa, cada vez mais, a se constituir no de-

positário das esperanças populares. No Estado Social brasileiro, portanto, o Judiciário, além de ter um papel de “guardião” das promessas de bem-estar próprias deste modelo, acaba se tornando um palco, por excelência, de externalização e solução das insatisfações populares. Esse deslocamento do eixo das discussões políticas para o Judiciário acaba dando origem ao fenômeno da “judicialização da política”, e sobrecarrega o já congestionado organismo. Não só as pessoas acabam se servindo isoladamente do Judiciário para obrigar o Estado a prestar determinados serviços ou adotar certas condutas, mas também os próprios movimentos sociais, governadores, partidos políticos etc. também o fazem (1999, p. 53).

Burgos e Vianna (2005, p. 10) efetuaram no Estado do Rio de Janeiro estudos de caso em processos de ação civil pública e constataram que “Os caminhos da judicialização da política não detêm, por si sós, o condão de democratizar o Estado e as relações da dimensão sistêmica da economia com a cidadania”. Isso porque a mobilização em torno dos direitos perseguidos só é levada a cabo por aqueles que têm conhecimento e iniciativa para exercê-lo, e possuem um caráter notadamente defensivo. Os casos estudados diziam respeito, dentre outros, à falta de políticas públicas para distribuição de medicamentos à população carente e acerca da assistência a crianças e adolescentes dependentes de drogas e de álcool. As ações propostas foram julgadas procedentes pelo Judiciário. Todavia, isso não foi suficiente, em face da falta de engajamento social. Outrossim, as associações – movimentos sociais —, em vés da mobilização social, optam em perseguir os seus fins, meramente, por meio da arena judicial. Associações são criadas para somente ingressarem com ações judiciais. Outras vezes, Termos de Ajuste de Conduta são assinados sem a participação popular (2005, p. 51-52).

A título de ilustração, transcreve-se a conclusão de Burgos e Vianna (2005, p. 42) acerca do caso da drogadição de crianças e adolescentes:

Assim, a batalha “quixotesca” do Ministério Público e do Judiciário em torno da questão da drogadição de crianças e adolescentes parece ter alcançado êxito, incorporando à agenda pública um tema que não lhe teria chegado pela via da política. *A ausência da sociedade civil organizada ao longo de todo o embate, no entanto, cobrará seu preço, pois somente uma fiscalização continuada da qualidade dos serviços*, e um envolvimento mais amplo das instituições de ensino e de pesquisa na matéria, poderão assegurar uma efetiva resposta ao problema. *Enquanto a questão permanecer invisível para a sociedade, dificilmente o poder público terá motivos para conferir prioridade à matéria*. E, sozinhos, o Ministério Público e o Judiciário não terão como sustentar tal agenda por muito tempo (grifos nossos).

A estratégia de emancipação social por meio do Judiciário, sem o necessário respaldo e engajamento popular, apresenta o risco de banalizar, despolitizar e desagregar as lutas políticas dos movimentos sociais, bem como de debilitar a coesão social, com a limitação do dinamismo e criatividade que lhe são peculiares e necessários (UPRIMNY e GARCÍA-VILLEGAS, 2002, p. 332).

À Defensoria Pública, portanto, caberia, também, essa função democrática de mobilização da população carente em torno de políticas públicas eficazes em favor do bem-estar daquelas. Ela poderia e deveria, assim, segundo o modelo proposto, ir ao encontro das pessoas pobres (ruas, associações, presídios, empresas etc); identificar os seus problemas; dar os encaminhamentos administrativos e judiciais necessários; reuni-las e agregá-las em torno dos seus problemas, direitos, deveres e responsabilidades; auxiliá-los na constituição de associações atuantes e acompanhá-las; mobilizá-los à participação política; esclarecê-los das políticas públicas (in) existentes, e acerca da necessidade da fiscalização e participação popular para que sejam eficientemente implementadas; coordenar os movimentos sociais; cobrar e fiscalizar os agentes públicos acerca das políticas públicas e serviços – saúde, educação, segurança etc. — voltados à população carente; desenvolver campanhas e parcerias em prol da população menos

favorecida; trazer aos meios de comunicação e ao debate público as eventuais e graves omissões estatais e sociais com segmentos pobres e/ou marginalizados; fomentar a solidariedade por intermédio do voluntariado etc. Essa mudança do desenho da Defensoria Pública constituiria um elo de uma reforma institucional necessária e urgente com vistas na erradicação da pobreza e da diminuição das desigualdades sociais existentes em solo brasileiro e catarinense.

A propósito, adverte Schwartzmann (2004, p. 196-197):

De fato, nenhuma reforma significativa pode ser implementada sem alguma combinação destes elementos – reforma institucional, mudança na legislação e desenvolvimento da capacidade do governo de planejar. Tais elementos não funcionarão sozinhos, ou simplesmente não funcionarão, no entanto, se não foram parte de mudanças mais profundas nos valores e nas atitudes da população e no trabalho cotidiano da vida política. Isso não significa que a reforma moral e comportamental deva vir primeiro, por meio de alguma forma de pregação ou campanha de opinião pública. Atitudes, valores e percepções podem mudar rapidamente quando as condições externas mudam – como aconteceu no Brasil com o fim das décadas de política militar nos anos de 1980 e o fim da inflação da década de 1990. A reforma social requer conhecimento, mas é predominantemente uma arte – a arte de identificar prioridades e a capacidade de comunicar sua urgência e sua importância à sociedade.

5 A DEFENSORIA PÚBLICA COMO COORDENADORA DEMOCRÁTICA DOS CIDADÃOS NECESSITADOS

A Defensoria Pública é uma instituição essencial à mudança da lamentável realidade social, que é histórica, cultural, típica de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Aliás, o Brasil utiliza em grande medida um modelo de Defensoria Pública típica dos chamados “países de primeiro mundo”. Todavia, lá as sociedades são formadas por cidadãos ativos, identificados e unidos em torno de fins comuns, o que não se

verifica em países em desenvolvimento. Por isso, naquelas sociedades é desnecessária a existência de um organismo que “mostre e ensine” a trilhar este caminho. Além do que, lá, ao contrário do Brasil e outros países em desenvolvimento, a pobreza é a minoria.

Propõe-se, em sentido lato, uma revisão acerca da concepção dessa instituição. Segundo esse novo desenho, a Defensoria Pública deve ser uma instituição preponderantemente de coordenação e mobilização das pessoas carentes.

A propósito, pontifica Habermas (2003, p. 149):

Os direitos só se tornam socialmente eficazes, quando os atingidos são suficientemente informados e capazes de atualizar, em casos específicos, a proteção do direito garantida através de direitos fundamentais de justiça. A competência de mobilizar o direito depende, em geral, do grau de escolaridade, da procedência social e de outras variáveis (tais como sexo, idade, experiência em processos, tipo de relação social envolvida no conflito, etc.). É a utilização do direito materializado levanta enormes barreiras, exigindo do leigo que decomponha seus problemas cotidianos (do trabalho, lazer e consumo, moradia, doença, etc.) em construções jurídicas muito especializadas, abstraídas dos contextos da experiência do mundo da vida. Daí a necessidade de uma política compensatória de proteção jurídica, capaz de fortalecer o conhecimento do direito, a capacidade de percepção, de articulação e de imposição por parte dos clientes carentes de proteção. O contrapoder dos interesses sociais pode ser reforçado através da *coletivização da imposição do direito* (grifo original), isto é, através de medidas convencionais, tais como seguro de proteção jurídica, assunção dos custos dos processos, etc. O instrumento de demanda em nome de uma associação ou de uma comunidade, bem como *a criação de mediadores, de postos de arbitragem, etc., pode aliviar clientes impotentes e sobrecarregados*; seria preciso, no entanto, que a proteção jurídica coletiva não se resumisse a aliviar o indivíduo através de uma representação competente, mas o *engajasse* (grifo original) na percepção organizada, na articulação e na imposição de seus próprios interesses. Se se quiser impedir que a tutela por parte

do Estado Social se alastre ainda mais por este caminho, é necessário que a pessoa envolvida experimente a organização da proteção do direito como um processo político e que *ela mesma* participe na construção do contrapoder articulando interesses sociais. A colaboração no processo de realização do direito cria um laço entre o *status* positivo do direito, valorizado em termos coletivos, e o *status* de cidadão ativo”

Nesse contexto, nesse novo modelo, a Defensoria Pública deve auxiliar essas pessoas carentes a se organizarem, seja nas ruas, nos bairros, nas instituições etc. Deve mostrar a essas pessoas a força da mobilização, o poder que têm de influir sobre os governantes e outros segmentos econômicos e sociais, a necessidade de responsabilidade e solidariedade a toda a sociedade, não só aos necessitados. Há uma indiferença em relação à situação de marginalidade em que vive grande parte da população: veja-se a questão das penitenciárias, da estrutura de atendimento às crianças e adolescentes etc. Deve desenvolver estratégias e campanhas nesse sentido. Seguindo-se essa mesma diretriz, a Defensoria Pública deve ter uma estrutura voltada à atuação preventiva e fiscalizadora perante o Executivo e o Legislativo. A sua deve ser a voz de todas as pessoas necessitadas em busca de dignidade, do reconhecimento e da ampliação de seus direitos. A Defensoria Pública e os seus agentes devem servir de referência, de porto seguro, àquelas pessoas. Para tanto, a Defensoria Pública, segundo o *status* proposto, deve gozar do poder político necessário perante todos os demais agentes públicos e ter ao seu alcance os remédios jurídicos correspondentes. Juridicamente, deve a Defensoria Pública ingressar com ações judiciais em nome de toda a coletividade de pessoas necessitadas assim que constatar que ofensas pontuais aos interesses daquelas podem estar se reproduzindo e/ou afetando um grupo social determinado. Além do que, ainda neste espectro de macroatuação, deve tomar as medidas extrajudiciais e preventivas para que tais ofensas não se verifiquem novamente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste artigo, pontuamos como relevantes os seguintes aspectos em relação à adoção de um modelo proposto de “Defensoria Pública forte” a ser implementado em Santa Catarina:

a) a Defensoria Pública apresenta um papel essencial à Democracia e Cidadania, visto que propicia que as pessoas necessitadas tenham Acesso à Justiça, com o que, podem reconhecer e afirmar direitos, bem como fiscalizar a atuação dos órgãos e agentes públicos;

b) a instalação da Defensoria Pública em Santa Catarina é essencial não só por força do art. 134 da Constituição Federal e da Lei Complementar n. 80/94, mas também como imperativo da Democracia, Cidadania e Justiça Social;

c) a inexistência de um organismo estatal, independente e autônomo, voltado à coordenação e mobilização das pessoas carentes em torno de seus interesses, em sentido amplo, está relacionada com a perpetuação do quadro de pobreza e desigualdade social em nosso País e Estado;

d) em face da pobreza e do quadro sócioinstitucional existente há um comprometimento da Democracia, da Cidadania e do Acesso à Justiça que precisa ser superado por meio de um modelo de “Defensoria Pública forte”;

e) a Defensoria Pública poderia ter um papel ainda mais significativo para a Democracia e a Cidadania se, desatrelando-se um pouco de sua posição vinculada ao sistema judicial, centrasse a sua atuação como instituição coordenadora e mobilizadora das pessoas necessitadas.

7 REFERÊNCIAS

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen G. Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988. 168 p.

CARVALHO, Pedro Armando Egydio de. *A defensoria pública: um novo conceito de assistência judiciária*. Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., ano 82, n. 689, mar. 1993. p. 302-304.

CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2000. 213 p.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. 341 p.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 352 p. 2v.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. 284 p.

MORAES, Guilherme Braga Penã de. *Assistência jurídica, defensoria pública e o acesso à jurisdição no estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. 159 p.

MORAES, Guilherme Peña de. *Instituições da defensoria pública*. São Paulo: Malheiros, 1999. 374 p.

MORAES, Silvio Roberto Mello. *Princípios institucionais da defensoria pública*. Lei Complementar n. 80, de 12-1-1994 anotada. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda., 1995. p. 16.

MOREIRA NETO, Diego Figueiredo. *A defensoria pública na construção do estado de justiça*. Revista de Direito da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: ano 6. n. 7. jul.1995. p. 15-41.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. *A jurisdição como elemento de inclusão social* – revitalizando as regras do jogo democrático. p. 81 e 94.

RAWLS, John. *Justiça e democracia*. Tradução de Irene A. Paternot. Seleção, apresentação e glossário de Catherine Audard. São Paulo: Martins Fontes, 2000a. 406 p.

————— *O liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000b. 430 p.

————— *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 708 p.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Acesso à justiça no direito processual brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994. 146 p.

SCHWARTZMANN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium, 2004. 239 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. nos termos da reforma constitucional (até a Emenda Constitucional n. 31, de 14-12-2000). São Paulo: Malheiros, 2001. 878 p.

SILVEIRA, José Néri da. *Defensoria pública numa ordem de liberdade e justiça*. p. 6. Anais do VII Encontro dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 19 a 21 de maio de 1993. Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, 1993. p. 1-24.

UPRIMNY, R; GARCÍA-VILLEGAS, M. Tribunal Constitucional e emancipação social na Colômbia. In SANTOS, Boaventura de

Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 298-335.

VIANNA, Guaraci de Campos. *A defensoria pública e a defesa da cidadania na esfera penal*. Revista de Direito da Defensoria Pública. Rio de Janeiro: ano 4. n. 5. fev.1991. p. 104-114.

VIANNA, Luiz Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, M. *Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública*. Cadernos CEDES. ano I. n. 1. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.