

# O NOVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

*THE NEW CONSTITUTIONAL PARADIGM OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN THE PROTECTION AND PROMOTION OF HUMAN RIGHTS*

*Aline Setaro Soares Masullo  
Advogada*

*Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense.  
Rio de Janeiro, Brasil.*

*aline\_masullo@hotmail.com*

## RESUMO

Este trabalho tem por intuito analisar, com uma visão contemporânea, o papel de promoção e proteção dos Direitos Humanos pela Defensoria Pública constitucionalizado pela Emenda Constitucional nº 80/2014. Para tanto, buscou-se pesquisar sobre as Constituições brasileiras e identificar o nascimento da Instituição, bem como de suas funções, e a evolução da assistência judiciária para assistência jurídica, complementadas com as atribuições de ordem coletiva e social, e as três teorias atuais relacionadas ao assunto. Ademais, procurou-se analisar a concepção dos Direitos Humanos, suas características e dimensões para, em seguida, realizar um estudo acerca da promoção de Direitos Humanos relacionando-a com a ideia de reconhecimento dos grupos vulneráveis.

**Palavras-chave:** Defensoria Pública. Direitos Humanos. Emenda Constitucional nº. 80/2014.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze, in a contemporary view, the Public Defender's Office role of promotion and protection of human rights, which is constitutionalized by Constitutional Amendment no. 80/2014. In order to do so, it was sought to research the Brazilian Constitutions and identify the birth of the Institution, as well as its functions and the evolution of judiciary assistance to juristic assistance, complemented with the attributions of collective and social order, and the three current theories related to this subject. In addition, an attempt was made to analyze the conception of human rights, its characteristics and dimensions, and thereafter to carry out a study about the promotion of human rights in relation to the idea of recognition of vulnerable groups.

**Keywords:** Public Defender's Office. Human rights. Constitutional Amendment 80/2014.

Data de submissão: 20/03/2017

Data de aceitação: 31/07/2017

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA 2. FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA 3. A PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA 3.1 Da concepção dos direitos humanos 3.2 Defensoria Pública como promotora dos direitos humanos. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

## INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública passou por grandes transformações ao longo da sua história constitucional e infraconstitucional, culminando na constitucionalização do seu papel de protetora e promotora de Direitos Humanos pela Emenda Constitucional nº. 80/2014, resultado da Proposta de Emenda à Constituição nº. 4/14 do Senado Federal, que evidenciou em cláusula pétrea o que já se encontrava no cotidiano dos atendimentos da Instituição.

Desta maneira, cumprirá demonstrar, em primeiro lugar, como se deu a história constitucional da Defensoria Pública desde a primeira Carta Magna brasileira de 1824, relacionando-a com a conjuntura de cada época e o desenvolvimento das funções da Instituição, com a atribuição inicial de prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, evoluindo para a posição de Instituição de transformação social, contribuindo para o desenvolvimento da coletividade com a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita aos necessitados, como dispõe a nova redação do artigo 134 da Lei Maior.

No mesmo sentido, serão abordados temas relacionados às suas funções institucionais, à mudança de paradigma dessas funções e às teorias encontradas em diversas doutrinas que tratam sobre o assunto, bem como, ao aperfeiçoamento das teorias sobre a percepção individualista. Além disso, aferir-se-á igualmente as tarefas dos próprios agentes da Defensoria Pública como educadores em direitos e agentes da cidadania, revelando-se um papel que vai muito além da defesa jurídica dos assistidos.

Ademais, tratar-se-á sobre a concepção dos direitos humanos e a sua evolução ao longo do tempo para a sociedade, com o que chamam de gerações ou dimensões dos direitos humanos, suas características e definições dadas pelos estudiosos da matéria.

Para identificar os atuais parâmetros de atuação da Defensoria Pública, é necessário indagar sobre quem são os **novos** necessitados que serão atendidos, saindo do simples conceito de hipossuficientes, ou seja, quais são os grupos de pessoas vulneráveis que a Instituição deve defender; o que é igualdade e como se dá na prática este conceito, e como deveria se dar na prática esse conceito para um alcance mais amplo e democrático da igualdade; quais são os obstáculos para que isso ocorra, e quais são as dificuldades que a Defensoria Pública encontra para desenvolver a sua atuação.

Buscar-se-á demonstrar, em síntese, que a Defensoria Pública, como Instituição permanente, é fundamental e essencial para o desenvolvimento de um conceito de sociedade igualitária e democrática e que, apesar de muitas dificuldades e desvalorização pelo próprio Poder Público, continua em luta pelos direitos daqueles que mais precisam. É o que será visto adiante.

## 1. HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA

A história constitucional do Brasil é formada em virtude do contexto histórico de cada momento, e dos aspectos políticos, econômicos e sociais que nortearam a elaboração de cada uma das sete Cartas Magnas, passando por períodos de retrocesso, com ditaduras que ignoravam qualquer tipo de direito, e por períodos que levaram à construção do estado democrático de direito e à institucionalização dos direitos humanos.

Concomitantemente à história Constitucional brasileira, tem-se o nascimento e o desenvolvimento da assistência jurídica aos necessitados pela Defensoria Pública na legislação pátria.

A primeira Constituição Republicana brasileira, promulgada em 1891, não mencionava a assistência judiciária, porém, salvaguardava o direito de plena defesa no artigo 72, §16, garantindo que o acusado pudesse ter direito a todos os recursos e meios essenciais a ela.

Ademais, em 16 de julho de 1934, houve a promulgação de uma nova ordem constitucional, fazendo com o que o Brasil se tornasse uma democracia social, com a inserção de vários direitos sociais, entre eles o direito de acesso gratuito à Justiça em seu artigo 113, 32, *in verbis*: “A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”, competindo à União legislar sobre normas fundamentais de assistência judiciária.

A Constituição de 1934 vigorou por três anos, e precedeu o golpe de estado que seria implantado no mesmo dia da outorga da carta política de 1937 por Getúlio Vargas, instituindo um estado de emergência com supressão de direitos individuais, como a liberdade de ir e vir e a assistência judiciária.

Nesse período, em 1939, o Código de Processo Civil regulou o benefício da justiça gratuita (artigos 68 a 79 do CPC de 1939) para aqueles que não estivessem em condições de pagar

as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família. No entanto, não havia, ainda à época, um serviço de assistência judiciária integral, gratuito e público que permitisse que o artigo 68, em especial o seu parágrafo único<sup>1</sup>, fosse amplamente utilizado.

Apesar do silêncio da Constituição outorgada durante o Estado Novo, a Constituição Federal de 1946 repetiu o modelo democrático e social de 1934, trazendo novamente ao plano constitucional o direito e reiterando o dever do Poder Público de conceder assistência judiciária aos necessitados, concedendo o benefício da justiça gratuita, porém, sem mencionar qual órgão seria incumbido desse dever ou da necessidade de criação de órgãos especiais.

Para disciplinar a concessão de assistência judiciária aos necessitados, foi editada a Lei nº. 1.060/1950, considerando-se necessitado, segundo o artigo 2º, atualmente revogado, “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”. Ao longo do tempo, a Lei nº. 1.060/1950 sofreu uma série de alterações e teve grande parte do seu texto revogado pela Lei nº. 13.105/2015, o Código de Processo Civil, estando atualmente com onze artigos vigentes.

Importante ressaltar que há, de acordo com alguns autores, um equívoco terminológico na Lei nº. 1.060/1950 quando essa exprime que são normas para a concessão de assistência judiciária, quando na verdade se tratam de normas que permitem a gratuidade da justiça, portanto, têm dimensões distintas no processo jurídico. A diferença entre essas duas nomenclaturas é apresentada em especial pelo jurista Pontes de Miranda:

Assistência judiciária e benefício da assistência gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é o direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é a organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É um instituto de direito administrativo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Destaca-se o art. 68 do CPC de 1939, que dispõe: a parte que não estiver em condições de pagar as custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família, gozará do benefício de gratuidade, que compreenderá as seguintes isenções: I - das taxas judiciárias e dos selos; II - dos emolumentos e custas devidos aos juizes, órgãos do Ministério Público e serventuários da justiça; III - das despesas com as publicações no jornal encarregado da divulgação dos atos oficiais; IV - das indenizações devidas a testemunhas; V - dos honorários de advogado e perito. Parágrafo único. O advogado será escolhido pela parte; si esta não o fizer, será indicado pela assistência judiciária e, na falta desta, nomeado pelo juiz.

<sup>2</sup> PONTES DE MIRANDA, F. C. **Comentários à Constituição de 1967**: com a Emenda n. I, de 1669, 1971, p. 383.

Evoluindo historicamente, o período político dos anos 60 no Brasil era de intensa instabilidade, culminando no golpe de Estado de 1964. Posteriormente, em 1966, por meio do Ato Institucional nº. 4, o Congresso Nacional foi convocado para discutir e votar em uma nova Constituição, a de 1967, organizada sob pressão e encomenda dos militares, os quais preconizavam legalizar e institucionalizar o regime ditatorial militar.

Contudo, apesar do período de extrema repressão, o instituto da assistência judiciária foi preservado no texto constitucional de 1967 e no de 1969, no artigo 150, § 32, dentro do Capítulo que tratava dos direitos e garantias individuais, instruindo que seria “concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei”, de forma que recepcionada a Lei nº. 1.060/1950, continuaria ela sendo válida e eficaz.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, vários Estados adotaram o serviço estatal de Assistência Judiciária, fortalecendo a concepção da Constituição de garantir, por meio de órgãos governamentais, o atendimento àqueles que não tinham condições financeiras para arcar com as despesas do acesso à justiça. Entre os estados que implementaram o serviço, destacam-se Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rio Grande do Sul<sup>3</sup>.

Finalmente, na década de 80, houve grande movimentação para elaborar um Anteprojeto de Constituição, aprovado em sua redação final pela Assembleia Nacional Constituinte em 1988. Nesse texto, a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público e da Advocacia Pública, foi considerada como função essencial à Justiça no art. 134.

Revela-se, a partir desse momento, a institucionalização do órgão de defesa dos necessitados, deixando a antiga Assistência Judiciária de ser tão somente de patrocínio do judiciário, e ampliando sua ação para também atuar no campo extrajudicial e com isso, foi sinalizada uma mudança da nomenclatura da assistência judiciária, passando a ser agora, assistência jurídica.

Outrossim, comprova-se que a questão da assistência judiciária tem sua reestruturação em 1988, encerrando um ciclo, para alcançar patamares maiores e mais amplos de acesso à justiça com a assistência jurídica integral ligada à Defensoria Pública. Dessa forma, diferencia-se a atividade (assistência jurídica) do agente (Defensoria Pública).

---

<sup>3</sup> SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. **Princípios institucionais da defensoria pública**: De acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União), 2014, p. 35.

O Defensor Público Frederico Rodrigues Viana de Lima ensina, em seu livro, que assistência judiciária é o ato de assistir alguém judicialmente, auxiliar juridicamente, podendo ser remunerada ou gratuita, pública ou particular. Já a assistência jurídica, nas palavras dele, “representa o auxílio em questões jurídicas, em qualquer ambiente, seja ele judicial ou extrajudicial”<sup>4</sup>, pressupondo somente conhecimento especializado na área jurídica, sendo, a partir de 1988, um direito individual, mais propriamente, um direito fundamental social de cunho prestacional<sup>5</sup> com o objetivo de dar efetividade ao princípio da isonomia sob o viés material.

Ao longo do tempo, houve outros marcos jurídicos na estruturação da Defensoria Pública e das suas garantias, como a Lei Complementar nº. 80 /1994; a Emenda Constitucional nº. 45/2004 (Reforma do Judiciário); a Lei nº. 11.448/2007, que legitimou a proposição da ação civil pública pela Defensoria Pública; a Lei Complementar nº. 132/2009, que fez importantes alterações no texto da Lei Orgânica Nacional; a Emenda Constitucional nº. 69/2012; a Emenda Constitucional nº. 74/2013; e, a mais recente, a Emenda Constitucional nº. 80/2014, que alterou o Capítulo IV do Título IV, e acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Sobre os avanços supracitados, breves comentários sobre a Lei Complementar nº. 132/2009 e sobre a Emenda Constitucional nº. 80/2014 são imprescindíveis, visto que estão atrelados um ao outro e ao tema deste trabalho.

A nova Lei Orgânica da Defensoria Pública, promulgada em 2009, que alterou e criou diversos dispositivos na Lei Complementar nº. 80, nasceu com a função de ampliar e de modernizar o papel da Instituição depois de mais de dez anos de crescimento.

Entre as alterações e criações da Lei Complementar nº. 132/2009, destacam-se para melhor entendimento do tema desse artigo, os artigos 1º, 3º-A e 4º. Em primeiro lugar, o artigo 1º traz, de maneira contemporânea, alguns parâmetros de atuação da Defensoria Pública, classificando-a como permanente e promotora dos direitos humanos.

Com isso, além do reconhecimento da Instituição como instrumento do Estado Democrático de Direito, tem-se a afirmação da necessidade de concretizar a real assistência jurídica integral por meio da promoção dos direitos humanos, envolvendo, portanto, a

---

<sup>4</sup> LIMA, F. R. V. de. **Defensoria Pública**, 2012. p. 63.

<sup>5</sup> SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, 2009, p.185 *apud* LIMA, F. R. V. de. **Defensoria Pública**, 2012, p. 65.

conscientização e a difusão desses direitos pela sociedade como forma de transformar a realidade.

Ademais, o artigo 3º-A incluiu uma complementação do artigo 1º ao indicar como objetivos da Defensoria Pública a supremacia da dignidade da pessoa humana e a diminuição das desigualdades sociais, corroborando o papel de agente transformador da sociedade. Ainda nesse sentido, o artigo 4º trouxe uma série de funções institucionais, que nada mais são do que ramificações do disposto no artigo 1º da Lei.

Essas alterações na Lei Complementar nº 80/1994 geraram grande anseio pela constitucionalização dessas premissas adotadas na Lei Orgânica como forma de proteção aos destinatários do serviço, o que originou o processo de Proposta de Emenda à Constituição, apelidada de Defensoria para Todos.

O objetivo primordial da PEC 04/2014 era a existência de Defensores Públicos em todas as comarcas, abrangendo e viabilizando o atendimento de todos os cidadãos que preenchessem os requisitos para serem assistidos. Além disso, a proposta determinava que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional fosse proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

Na época, dando base ao pedido da PEC, foi elaborado um estudo pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), chamado de Mapa da Defensoria Pública no Brasil, com o objetivo de comparar o quadro da Defensoria Pública com o número de comarcas, órgãos judiciais e população potencialmente destinatária de seus serviços, e também fazer uma comparação do número de defensores públicos com outros profissionais do sistema de justiça. O estudo demonstrou que 59% dos cargos de defensor público estão providos, cobrindo 28% das comarcas brasileiras<sup>6</sup>.

Finalmente, em 4 de junho de 2014, foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 80/2014, fruto da PEC – Defensoria para todos, com pequenas alterações da proposta inicial, mas mantendo as ideias originárias, e constitucionalizando o papel da promoção dos direitos humanos pela Defensoria Pública.

---

<sup>6</sup> O estudo foi baseado em dados coletados pela ANADEP e Defensorias Públicas Gerais, no período de setembro de 2012 a fevereiro de 2013 e foram compilados pelas coordenadoras-técnicas e pesquisadoras, Tatiana Whately de Moura e Rosier Batista Custódio. ANADEP; IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 2013. p. 31. Disponível em: < [https://www.anadep.org.br/wtksite/mapa\\_da\\_defensoria\\_publica\\_no\\_brasil\\_impresso\\_.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impresso_.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2016.



Considerando-se toda a evolução da Instituição e do papel da assistência jurídica ao longo das Constituições, é importante averiguar, no contexto atual, quais as funções que envolvem a Defensoria Pública com essa nova abordagem dada a partir da Lei Complementar 80/1994, bem como, os deveres de seus agentes (Defensores Públicos).

## 2. FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Lei Complementar nº. 132/2009, como foi visto no capítulo anterior, alterou e criou dispositivos na Lei Complementar nº. 80. Essas mudanças foram fundamentais para o avanço da Defensoria Pública como Instituição permanente e para sua constitucionalização.

No que tange às funções institucionais, a LC nº. 132/2009 acrescentou nove incisos ao artigo 4º da Lei Orgânica, que já tratava de suas funções, e modificou outros onze incisos - não exaurindo o rol de atribuições, uma vez que pode haver reconhecimento de outras funções, como resta claro da leitura do caput do artigo 4º.

As principais inclusões se deram na esfera dos direitos coletivos, e essa mudança de paradigma das funções revela o papel relevante do Instituto na sociedade e o seu comprometimento com a democracia, igualdade e o progresso de toda uma coletividade. Além disso, o Instituto manifesta, também, um novo rumo do papel do próprio Defensor Público, de assistente judicial para agente pacificador, dirimindo conflitos, sendo agente de educação jurídica<sup>7</sup> e porta-voz da população vulnerável<sup>8</sup>.

Sobre as funções do Defensor, há diferenças no que diz respeito à orientação jurídica e à educação em direitos. O Defensor Público do Estado de São Paulo, Gustavo Augusto, fez uma distinção dos dois termos<sup>9</sup>, baseada na Lei Complementar nº. 80/1994 e em suas

---

<sup>7</sup> REIS, G. A. S. dos. Educação em Direitos e Defensoria Pública: Reflexões a partir da Lei Complementar nº. 132/09. In: RÉ, A. I. M. R. (Org.). **Temas aprofundados: Defensoria Pública**. 2013, p. 726.

<sup>8</sup> Entende-se que a participação nos conselhos, bem como em audiências públicas e consultas públicas dá a oportunidade dos atores sociais (Defensores Públicos) opinarem sobre as políticas públicas e a partir disso, concretizarem a ideia de democracia participativa em prol da população vulnerável. BURGUER, A. F; BALBINOT, C. **A nova dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 na Lei Complementar nº 80/1994**, 2011, p. 09.

<sup>9</sup> REIS, G. A. S. dos. Educação em Direitos e Defensoria Pública: Reflexões a partir da Lei Complementar nº. 132/09. In: RÉ, A. I. M. R. (Org.). **Temas aprofundados: Defensoria Pública**. 2013, p. 726.

modificações, trazendo para análise, em suma, o artigo 4º, incisos I e III, que dizem caber à Defensoria a prestação de orientação jurídica e a difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

Com isso, o autor entende que a simples menção em incisos diferentes já trazem o indicativo de distinção, sendo a orientação jurídica voltada para questões puramente objetivas, a partir de uma análise da legislação e do caso concreto em que o Defensor é um ator passivo, que esclarece o impasse:

A orientação jurídica é um discurso que enfatiza a dogmática, onde o defensor atua como agente de aconselhamento jurídico e como técnico para a solução de controvérsia. Aqui, assim, cabe ao defensor agir como um profissional que, diante de uma situação-problema (que não necessariamente seja um litígio), esclarece para a pessoa (o assistido) a melhor solução jurídica para o seu caso.

[...] A orientação jurídica, assim, é casuística – pois que abordada em um contexto de situação-problema – e possui tripla função: prevenir conflitos ou solucioná-los pacificamente, ou encorajar o litígio mediante a jurisdição.<sup>10</sup>

Em contraponto, a educação jurídica deve ser observada sob uma ótica mais abrangente, ligada ao acesso à informação, posto que a partir do saber de seus direitos, o cidadão estará apto a buscar as soluções possíveis para eventuais problemas jurídicos, e exercer a cidadania.<sup>11</sup>

Ademais, com a promulgação da Emenda Constitucional nº. 80/2014, algumas funções, até então presentes somente na Lei Orgânica da Instituição, foram constitucionalizadas na Carta Magna de 1988, no Capítulo referente às funções essenciais à justiça, artigo 134, elevando o valor de importância dentro da Defensoria Pública, bem como, da sociedade brasileira.

Percebe-se que a Defensoria Pública é elevada ao patamar de instrumento do regime democrático e, para tanto, deverá prestar as funções de orientação jurídica – nesse momento vista de forma mais ampla como será discutido a seguir –, promoção dos

---

<sup>10</sup> REIS, G. A. S. dos. Educação em Direitos e Defensoria Pública: Reflexões a partir da Lei Complementar nº. 132/09. In: RÉ, A. I. M. R. (Org.). **Temas aprofundados: Defensoria Pública**. 2013, p. 727.

<sup>11</sup> REIS, G. A. S. dos. Educação em Direitos e Defensoria Pública: Reflexões a partir da Lei Complementar nº. 132/09. In: RÉ, A. I. M. R. (Org.). **Temas aprofundados: Defensoria Pública**. 2013, p. 740.

direitos humanos e defesa, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos (privilegiando mais uma vez a tutela da coletividade) aos necessitados.

Pois bem, feita essa análise, cabe diferenciar doutrinariamente as funções típicas e atípicas da Instituição, trazendo algumas considerações. Atualmente, temos três classificações acerca das funções: a clássica entre típica e atípica pautada exclusivamente na hipossuficiência; a moderna classificação, em que típico é tudo que está o texto constitucional abrangendo a promoção de direitos humanos e a tutela coletiva; e a classificação do Professor José Augusto Garcia em não tradicionais - ou funções tendencialmente solidaristas - e tradicionais - ou funções tendencialmente individualistas<sup>12</sup>.

A teoria clássica, como supracitada, está amparada no conceito de necessitado economicamente, na antiga redação do artigo 134 da Constituição Federal, realizando-se então a função típica quando for preciso verificar se a parte é hipossuficiente, isto é, quando a razão de atender aquela parte for sua condição econômica, ou a função atípica quando pouco importar se a parte é abastada ou carente de recursos.

As funções atípicas, nesse caso, são ordenadas na ideia de que há necessitados do ponto de vista organizacional, ou seja, socialmente vulneráveis<sup>13</sup>, aqueles que na relação jurídica se encontram indefesos, como é o caso dos consumidores, usuários de políticas públicas referentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, precisando então levar em conta os recursos organizacionais, culturais e sociais.

Pela teoria clássica, a promoção de direitos humanos e a tutela coletiva eram funções atípicas, uma vez que os direitos humanos têm como principal característica a universalidade, não há direitos humanos diferenciados por classe social, sendo assim, função atípica. A tutela coletiva também se descolaria da hipossuficiência, porque atuaria em prol da coletividade. Ocorre que a teoria clássica de divisão de função típica e função atípica foi construída, como já fora dito, a partir da redação originária do art. 134 da Carta Magna, e esta dizia que a Defensoria Pública atendia aos hipossuficientes. Em vista disso, se a Constituição Federal preconiza como missão da Defensoria Pública atender ao necessitado, tudo que não for atender a esse grupo é algo excepcional, algo atípico da Defensoria.

---

<sup>12</sup> SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. **Princípios institucionais da defensoria pública**: De acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União), 2014, pp. 357-360.

<sup>13</sup> GRINOVER, A. P. **Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública**, 2011, p. 155. Disponível em: < <http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/20/RevistaDefensoria.pdf> >. Acesso em: 10 nov. 2016.

Com a EC 80/14, a teoria moderna se consolidou partindo da premissa de que uma função típica é tudo que a Constituição expressa, e atípica, tudo que não está previsto, rompendo com a primeira teoria, como ensina o Professor Franklyn Roger:

Esse processo evolutivo teve continuidade a partir da Emenda Constitucional 80/2014, que conferiu à Defensoria Pública a missão de promover esses direitos em nosso país, na linha do que estatui o princípio previsto no artigo 4º, II da Constituição Federal. O novo paradigma constitucional nos exigiu uma reordenação da classificação das funções institucionais, tornando imperioso o reconhecimento do caráter típico da promoção de direitos humanos, já que sediada no texto constitucional.<sup>14</sup>

A consequência dessa classificação é que, hoje em dia, a promoção do direitos humanos e tutela coletiva também deveriam ser tratadas como funções típicas da Defensoria, posto que se encontram no texto constitucional como compromisso da Instituição e não somente como forma de atendimento aos necessitados. Portanto, os direitos humanos continuam sendo universais, havendo apenas uma remodelação da classificação clássica, em que tudo que está na Constituição é função típica, incluindo nesse rol os direitos humanos e tutela coletiva, tratados agora de forma mais ampla, sem distinção de pobres ou ricos.

A terceira e última classificação é adotada pelo Professor José Augusto Garcia de Sousa, que defende a adoção de uma nova classificação ou terminologia, em teríamos um primeiro grupo de atribuições **tradicionais**, ou **tendencialmente individualistas** onde estariam inseridas as funções institucionais ligadas à atividade primordial da Defensoria Pública, classicamente relacionadas à hipossuficiência do indivíduo, em que o propósito de atuação é o interesse da parte.

E um segundo grupo, de atribuições **tendencialmente solidaristas**, que por sua vez, manifestar-se-iam quando o propósito de atuação da DP tivesse como normas a defesa de um valor jurídico relevante, decorrentes do solidarismo jurídico e estariam contidas nesse grupo as funções institucionais consideradas não tradicionais, que tutelam o direito de pessoas necessitadas e não necessitadas, como é o caso da proposição da ação civil pública.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> SILVA, F. R. A. **A promoção dos direitos humanos como função moderna da Defensoria**. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2015-out-27/tribuna-defensoria-promocao-direitos-humanos-funcao-moderna-defensoria#\\_ftnref2](http://www.conjur.com.br/2015-out-27/tribuna-defensoria-promocao-direitos-humanos-funcao-moderna-defensoria#_ftnref2)>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>15</sup> SOUSA, J. A. G. de. **O Destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido (sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09) a visão individualista a respeito da Instituição?** p. 206. Disponível em:< <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/dpge/site/Upload/RD25-175-A-244.PDF>>. Acesso em: 10 out. 2016.

Aduz, ainda, que um olhar individualista sobre a Instituição repudia as funções atípicas, uma vez que essas facilitam as atuações de intenção solidarista, e esse olhar foi o que prevaleceu durante grande tempo. No entanto, com a evolução da Instituição e do conceito de carência, passou-se a exteriorizar-se as representações ditas atípicas da Defensoria, que “em casos de especial relevo, podem-se alcançar resultados muito mais efetivos para a clientela — globalmente considerada — da instituição, até porque se passa a manejar instrumental de cunho preventivo”<sup>16</sup>.

Por fim, com a promoção de direitos humanos constitucionalizada, vemos também que o papel do Defensor Público de educador de direitos resta solidificada e legitimada pela Constituição Federal, devendo por meio da atuação judicial e extrajudicial ser mediador do cidadão e da linguagem do direito, assistindo-o, mas além disso, engajando-o nesse processo para que saia da sua inércia e do campo de desconhecimento dos direitos para alcançar a resolução de seus próprios litígios, e utilizar o direito como instrumento de orientação da sua vida e de exercício da cidadania.

Dito isso, passaremos para uma abordagem mais aprofundada da atribuição dada à Defensoria Pública para a proteção e promoção dos direitos humanos, diante da grande importância que cerca essa função para a concretização de uma sociedade mais justa e igualitária.

### **3. A PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELA DEFENSORIA PÚBLICA**

Verificou-se que a Defensoria Pública passou por grandes transformações ao longo do tempo, tanto estruturais como organizacionais e funcionais, desenvolvendo gradativamente um papel mais ativo dentro da sociedade brasileira.

Deve-se compreender, primeiramente, que a Instituição não poderá de modo algum ser suprimida do ordenamento jurídico vigente, tendo em vista o reconhecimento de seu caráter permanente pela EC 80/14, o que já era sustentado pela doutrina quando relacionava o artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal com o fato de o Estado

---

<sup>16</sup> SOUSA, J. A. G. de. **O Destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública:** ainda faz sentido (sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09) a visão individualista a respeito da Instituição? p. 204. Disponível em: < <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/dpge/site/Upload/RD25-175-A-244.PDF>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ter escolhido a Defensoria Pública para ter o monopólio da assistência jurídica integral e gratuita de natureza pública, e portanto, devendo ser considerada também uma cláusula pétrea.

Isso permite que a Instituição tenha mais liberdade para progredir e procurar garantir o seu objetivo de permitir a todos o acesso à justiça em sua maneira mais irrestrita como forma de concretizar o Estado Democrático de Direito, pois não satisfaz termos um rol longo de direitos humanos fundamentais, se no caso de violação, não puderem ser protegidos pela via jurisdicional ou por qualquer outra via que se mostrar pertinente para a situação do caso concreto.

Resta agora, caminhando para o final deste trabalho, desenvolver e discorrer o principal foco de estudo desse projeto, qual seja, a função de promoção e proteção de direitos humanos pela Defensoria Pública.

### 3.1 Da concepção dos direitos humanos

A história nos mostra que os direitos humanos surgiram por meio dos anseios da evolução e progresso da humanidade como resposta e consequência de decisões culturais tomadas ao longo das décadas, sendo influenciadas por religiões, políticas e revoluções. Dessa forma, representam as garantias mínimas de existência dos seres humanos para serem assim considerados.

Em relação ao objeto mais aprofundado desse estudo - os direitos humanos -, é difícil achar uma definição una entre os autores. Nesse ponto, Ramos, após fazer uma análise de diversas definições, concluiu:

Na necessidade de se adotar uma definição concisa, entendo por direitos humanos um **conjunto mínimo de direitos necessário para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade, igualdade e na dignidade.**

Tal dignidade, como sustenta SARLET, é **‘a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos’.**

Assim, os direitos humanos asseguram uma vida digna, na qual o indivíduo possui condições adequadas de existência, participando ativamente da vida e de sua comunidade.<sup>17</sup>

Entendendo-se o conceito de direitos humanos, compete analisá-lo sob o ponto de vista da evolução ou dimensões dos direitos humanos e sua relação com a afirmação da necessidade das Defensorias Públicas para a proteção e promoção desses direitos.

Em primeiro plano, ressalta-se que a denominação **gerações** é controversa e criticada pela doutrina atual, pois se afirma que é inadequada. Isso porque o termo **geração** implica na superação da geração mais antiga pela mais nova, sendo assim, a segunda geração supera a primeira, fazendo com que esta desapareça, isso quer dizer que a nova geração traz novos direitos que prevalecem sobre os anteriores, no entanto, não é o que acontece com os direitos humanos. A doutrina mais moderna usa o termo **dimensões** dos direitos humanos em virtude das características de interdependência e indivisibilidade, entendendo que a nova dimensão não faz com que a anterior desapareça, ao contrário, usa de seus elementos para sua construção, fazendo surgir novos direitos, como sugere Napoleão Filho:

A primeira crítica que se faz à classificação dos direitos em ‘gerações’ é a de que tal termo passa uma ideia de hierarquia entre os direitos. Para tais críticos, como Bobbio, há no subconsciente coletivo a percepção de que uma geração posterior seria superior à que lhe antecedeu, algo que não é verdade quando falamos de Direitos Humanos. [...] Tal afirmação é falsa, pois não há hierarquia entre direitos e garantias fundamentais. A classificação de Vasak é meramente didática, cujo objetivo é facilitar a compreensão do momento histórico em que tais direitos foram assegurados.<sup>18</sup>

Com relação às três primeiras dimensões, chamadas pela teoria clássica como gerações ou fases, Norberto Bobbio leciona:

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente como autonomia — tiveram como

<sup>17</sup> RAMOS, A. de C. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**, 2012, p. 26.

<sup>18</sup> CASADO FILHO, N. **Direitos humanos fundamentais**, 2012, p.40.

consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências — podemos mesmo dizer, de novos valores —, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado.<sup>19</sup>

No âmbito da Defensoria Pública, alguns autores entendem que ela esteja alinhada aos direitos de segunda dimensão, como é o caso do Defensor Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré:

A Defensoria Pública, por sua vez, é essencialmente fenômeno de segunda geração, de direitos sociais. Ela não se volta tanto ao mero legalismo, mas exige o cumprimento do papel provedor do Estado, em certos casos, mesmo contra a lei, mas próxima da justiça. É fato que tutela a liberdade, a propriedade (primeira geração), bem como o meio ambiente e o consumidor (terceira geração), mas a sua essência se assenta na promoção dos direitos de segunda geração. A própria abertura e o constante contato entre o Órgão e a sociedade mais necessitada reafirma essa constatação. [...]

Então, a ela coube a garantia da tábua mínima de dignidade humana, a qual exige assistência à saúde, à educação, à alimentação e jurídica, os pilares do que podemos chamar de mínimo existencial<sup>20</sup>.

Em contrapartida, o Professor Cleber Alves, em estudo sobre a natureza do direito de acesso à Justiça e do direito de assistência jurídica gratuita, judicial e extrajudicial, entende, junto com outros autores, que estes direitos estão inseridos dentro da categoria dos direitos civis de primeira dimensão, como ensina:

Na nossa opinião, o direito de acesso à Justiça, incluída especialmente a assistência judiciária gratuita para os necessitados, se traduz num direito de caráter primordialmente civil — e não propriamente um direito social — indispensável mesmo ao exercício pleno da prerrogativa fundamental da liberdade humana e do respeito à igualdade jurídica de todos os cidadãos. Isto porque, na medida em que o Estado assumiu o monopólio da prestação jurisdicional e criou para desempenhar essa função todo um aparato burocrático dotado de extrema complexidade e sofisticação, passa a ter a obrigação de assegurar a

<sup>19</sup> BOBBIO, N. **A era dos direitos**, 2004. p.20.

<sup>20</sup> RÉ, A. I. M. R. **A Promoção dos Direitos Humanos no Brasil: O Papel da Defensoria Pública**, 2015, pp. 22-23.



cada pessoa a possibilidade real e efetiva de não ser prejudicado na defesa de seus direitos e interesses legítimos em razão da insuficiência de recursos econômicos para custear as despesas inerentes ao acionamento dessa máquina estatal.<sup>21</sup>

Outros, como o professor José Augusto Garcia de Sousa, ao tratar do novo modelo de Defensoria Pública com a LC 132/2009, baseado em uma atuação mais efetiva no campo dos interesses ou direitos difusos, reflexo do solidarismo jurídico, enquadra esse papel nos direitos de terceira dimensão.<sup>22</sup>

Visto isto, cumpre assinalar que, com a ascensão dos Estados Democráticos de Direito, os direitos humanos ganham uma nova aparência, precisando se sustentar como uma questão de grande relevância, e estão intimamente ligadas à questão do acesso à justiça e à busca de igualdade, que será abordado no último tópico deste artigo.

### **3.2 Defensoria Pública como promotora e protetora dos direitos humanos**

A normatização da promoção, da proteção, bem como da efetividade dos direitos humanos pela Defensoria Pública já era algo recorrente na Instituição antes de ser norma, uma vez que é incontroverso o entendimento de que as principais violações aos direitos humanos ocorrem com aqueles que menos têm condições financeiras e, também, menos acesso à educação para buscar a proteção deles, sendo, infelizmente, algo habitual em seu cotidiano.

Em um primeiro momento, a atuação estava atrelada às pessoas pobres, que não tinham condições de contratar um advogado, e com uma nova interpretação da palavra **necessitados**, passa a abranger diversas ordens de pessoas e grupos de pessoas que encontram barreiras, sejam elas econômicas, organizacionais, morais, culturais, de várias naturezas ou espécies para organizar seus direitos.

Com a EC nº. 80/2014, que constitucionaliza o papel de promoção de direitos humanos, esse segundo momento da Defensoria Pública ganha uma consolidação maior, pois

---

<sup>21</sup> ALVES, C. F. **A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça**, 2005, p. 58.

<sup>22</sup> SOUSA, J. A. G. de. **O Destino de Gaia e as funções constitucionais da Defensoria Pública: ainda faz sentido (sobretudo após a edição da Lei Complementar 132/09) a visão individualista a respeito da Instituição?** pp. 184 e 187. Disponível em: < <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/dpge/site/Upload/RD25-175-A-244.PDF>>. Acesso em: 10 out. 2016.

finalmente se consagra como verdadeira expressão e como instrumento do regime democrático, contendo a função institucional de promover os direitos humanos.

A partir desse momento, a Defensoria se desprende da ideia de atendimento aos hipossuficientes economicamente, paradigma antigo já superado, para assumir o papel de contrapoder do sistema de justiça, como um órgão que está direcionado para transformações estruturais do regime democrático e para a promoção dos direitos humanos.

Com isso, é crucial que se faça uma nova estruturação do conceito de igualdade além da lei, que já é visto no artigo 5º, caput e artigo 3º, IV da Constituição.

A doutrina tradicional divide a questão da igualdade entre formal ou jurídica; e material ou real. A igualdade formal é formulada no sentido de tratamento de todos da mesma forma perante a lei, como ensina Guilherme Peña de Moraes:

A **igualdade formal**, também denominada igualdade civil ou jurídica, expressa a produção, interpretação e aplicação igualitária das normas jurídicas, com vistas a impossibilitar diferenciações de tratamento que se revelem arbitrárias, sob a forma de discriminações (vantagens) ou privilégios (desvantagens).<sup>23</sup>

Enquanto isso, a igualdade material ou também chamada de substantiva, segundo o entendimento da professora Flávia Piovesan, tem em sua essência o tratamento desigual das pessoas em condições materiais desiguais, e seria uma transição da igualdade formal, por meio de ações afirmativas, uma vez que a igualdade formal por si só seria insuficiente.<sup>24</sup>

Tendo em vista essas duas terminologias e suas definições, é essencial também se atentar ao conceito de igualdade estrutural, trazido por Roberto Saba, professor argentino, conceito novo, pouco falado no direito constitucional, porém, presente nas discussões de direitos humanos.

O professor, por meio dos conceitos de igualdade ou desigualdade estrutural, e do pensamento de outros autores, parte de um paradigma da justiça que não é o da justiça de não discriminação, visto por ele como uma versão individualista da igualdade, e sim, do reconhecimento, da igualdade estrutural, de acordo com uma perspectiva cultural de

<sup>23</sup> MORAES, G. P. de. **Curso de Direito Constitucional**, 2014. p.574.

<sup>24</sup> PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**, 2009, p. 189.

exclusão de alguns setores da sociedade.<sup>25</sup>

Esses dois conceitos são encontrados também com a filósofa Nancy Fraser, que diferencia redistribuição de reconhecimento, colocando os dois conceitos em uma concepção bidimensional da justiça social. A autora destaca que algumas situações de injustiça são solucionáveis em um plano de redistribuição, isto é, a partir da redistribuição de condições materiais para os indivíduos, é possível garantir a eles satisfações iguais das suas necessidades materiais e, a partir disso, uma fruição igualitária dos direitos.<sup>26</sup>

Exemplo disso são os direitos sociais que podem ser satisfeitos com uma redistribuição de condições materiais de vida humana digna. O acesso à educação, ou a uma renda adequada vai proporcionar, por exemplo, um acesso mais igualitário ao direito à educação e à saúde.

No entanto, em contraponto, se observou que algumas situações de injustiças não são suficientemente solucionadas somente no paradigma de redistribuição. Situações estas, em que determinados grupos de indivíduos são culturalmente percebidos como grupos inferiores, seja por suas características étnicas, culturais, ou sua condição social, alguns grupos na nossa sociedade estão em uma situação de permanente subordinação. Diante disso, Fraser ressalta:

Do ponto de vista do reconhecimento, por contraste, a injustiça surge na forma de subordinação de estatuto, assente nas hierarquias institucionalizadas de valor cultural. A injustiça paradigmática neste caso é o falso reconhecimento, que também deve ser tomado em sentido lato, abarcando a dominação cultural, o não-reconhecimento e o desrespeito. O remédio é, portanto, o reconhecimento, igualmente em sentido lato, de forma a abarcar não só as reformas que visam revalorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais de grupos discriminados, mas também os esforços de reconhecimento e valorização da diversidade, por um lado, e, por outro, os esforços de transformação da ordem simbólica e de desconstrução dos termos que estão subjacentes às diferenciações de estatuto existentes, de forma a mudar a identidade social de todos<sup>27</sup>.

Percebe-se, nitidamente, sem necessitar citar dados estatísticos ou estudos sobre o caso, que não obstante a redistribuição de condições materiais e econômicas para vidas igualitárias, as mulheres na sociedade brasileira, por exemplo, não alcançam, somente

<sup>25</sup> SABA, R. **(Des)Igualdad Estructural**, p. 20. Disponível em: < [http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM\\_Des\\_igualdad\\_Estructural-Saba.pdf?x20748](http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Des_igualdad_Estructural-Saba.pdf?x20748)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

<sup>26</sup> FRASER, N. **A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação**, 2002, p.11.

<sup>27</sup> FRASER, N. **A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação**, 2002, p.12.

pela via material, um patamar de fruição monetária. Observamos perfeitamente no nosso cotidiano a porcentagem de ocupação de mulheres eleitas no nosso parlamento e nos espaços de poder<sup>28</sup>; a ocupação nos cargos do executivo; o número de mulheres em posições de direção ou chefia em grandes corporações brasileiras; o número de mulheres ocupando cadeiras nas grandes universidades públicas brasileiras. Essas situações nos revelam um caráter de permanente subordinação desse grupo de pessoas.

Com essa mesma visão, Roberto Saba, dentro da conjuntura argentina, nos informa a importância de quando da tentativa de solucionar de maneira satisfatória os problemas de igualdade, se verificar não somente as condições materiais de vida daquele sujeito isoladamente. Ressalta que, em algumas situações, é preciso considerar o indivíduo enquanto pertencente a um grupo subordinado.<sup>29</sup>

Dessa forma, constata-se que o conceito de igualdade estrutural determina que, para a solução de determinados conflitos de injustiça, seja considerado o indivíduo enquanto pertencente a um grupo permanentemente subjugado ou subordinado. Somente quando a população compreender a posição de um sujeito pertencente a um grupo intrinsecamente marginalizado, é que poderemos promover a justiça do reconhecimento, que é uma reafirmação do plano moral, do plano cultural, do plano étnico, do valor positivo daquele grupo que seja capaz de então nivelar adequadamente a posição que esse grupo ocupa na vida social.

É importante, então, utilizar na Defensoria Pública, por meio de seus agentes e do seu mais novo papel constitucional de promover os direitos humanos, mecanismos de igualdade estrutural que sejam capazes de promover o reconhecimento dessas culturas e dessas populações, uma vez que, como foi visto pelos estudos apresentados, somente com a igualdade formal ou material não conseguimos resolver alguns problemas estruturais que necessitam da igualdade estrutural, visto que temos uma classificação hierarquizada dos grupos sociais brasileiros.

Dentro ainda do que se entende como igualdade estrutural, a Defensora Patrícia Magno, em artigo sobre a erradicação da pobreza na atuação da Defensoria Pública, narra que é

---

<sup>28</sup> Ainda que seja evidente a afirmação, destaca-se que segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no ano de 2016, apenas 32% de todas as candidaturas, incluindo prefeito, vice e vereador, foram de mulheres. Informação disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

<sup>29</sup> SABA, R. **(Des)Igualdad Estructural**, p. 20. Disponível em: <[http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM\\_Des\\_igualdad\\_Estructural-Saba.pdf?x20748](http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Des_igualdad_Estructural-Saba.pdf?x20748)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

fundamental que a Instituição faça uma releitura da noção tradicional de acesso à Justiça de Mauro Cappelletti nas discriminações estruturais, conforme a tríplice dimensão da Declaração de Brasília, que aprovou as regras de acesso à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Nesse sentido, destaca sobre a inclusão social:

Portanto, inclusão social é instrumento do acesso à Justiça: seja para incluir os ‘excluídos para cima’, seja para promover a inclusão dos ‘excluídos para baixo’. E, nesse sentido, o efetivo acesso à justiça – que pode ser instrumentalizado pela Defensoria Pública – promove inclusão social e permite o exercício da cidadania, que é a finalidade das políticas públicas<sup>30</sup>.

Dito isso, é incontestável que é preciso uma reforma estrutural para banir o preconceito, o racismo, a homofobia, entre outros como forma de firmar o papel de expressão e instrumento do regime democrático pela Defensoria Pública, além do que, em consequência dessa reforma, promover os direitos humanos.

Pois bem, para melhor atender à função de promoção de direitos humanos, dentro da Instituição foi feita uma divisão em núcleos especializados nas matérias, colocando Defensores Públicos nos chamados Núcleos Especializados na Defesa de Direitos Humanos para atuar especificadamente em casos de denúncia de violação dos direitos humanos, e também para promoverem da melhor forma esses direitos, seja como já foi visto nesse trabalho, como educadores do direito, seja como patronos da causa.

Ocorre que todo o trabalho em função da promoção de direitos humanos esbarra em grandes obstáculos, e dentre eles, podemos citar como exemplos o pequeno orçamento comparado a outras funções essenciais à justiça e a inviabilidade de atuação por falta de pessoal.

Para o primeiro grande obstáculo, do orçamento, levaremos como exemplo o Estado do Rio de Janeiro, que por meio de pesquisa realizada pela Associação de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro – ADPERJ, mostrou-se um quadro comparativo da situação orçamentária da Defensoria Pública em relação a outros Poderes e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, entre eles o Ministério Público, que se encontra no mesmo patamar de importância da Instituição, uma vez que ambos estão

---

<sup>30</sup> OLIVEIRA, P. F. C. M. de. **Erradicação da Pobreza na Atuação da Defensoria Pública: as várias dimensões do acesso à Justiça na defesa dos direitos humanos dos catadores de materiais recicláveis**, à luz da Lei 12.305/10, p. 06. Disponível em: < [https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia\\_F\\_Carlos\\_Magno\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia_F_Carlos_Magno_de_Oliveira.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

previstos no capítulo das funções essenciais à justiça, da Constituição Federal, a seguir:



\*Despesa Liquidada

**Fonte:** <<http://www.adperj.com.br/dados.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

No quadro comparativo, mostra-se que a despesa total com o Ministério Público, no ano de 2015, fora de R\$1.383.236.384, enquanto a Defensoria Pública teve uma despesa de R\$ 473.302.171, uma diferença de quase R\$910.000.000 (novecentos e dez milhões de reais). Isso demonstra a falta de investimentos na Instituição que atende à camada mais vulnerável da população e que mais sofre com os problemas sociais.

Ademais, ainda levando em conta o estudo comparativo, nos deparamos com o segundo grande problema: a falta de pessoal e a precariedade no que relacionada aos salários, comparados com os mesmos setores. No quadro de despesa de pessoal, o estudo revela que foram gastos com o pessoal do Ministério Público no ano de 2015 uma quantia de R\$984.083.578, enquanto a Defensoria Pública teve um gasto de R\$ 391.575.399, ou seja, menos da metade do valor.

Já no âmbito nacional, por meio de outro estudo realizado, concluiu-se que “as Defensorias Públicas em Roraima (RR), no Tocantins (TO), no Rio de Janeiro (RJ) e no Distrito

Federal (DF) são as únicas, entre as 24 existentes no país, que atendem todas as comarcas em seus respectivos estados<sup>31</sup>, revelando deficiência de pessoal e, por consequência, deficiência no serviço prestado.

Conclui-se que, apesar do grande desenvolvimento da Instituição e de seu papel perante a sociedade brasileira, é fundamental que sejam revistas as condições de atuação, valorizando o seu pessoal e a sua estrutura como um todo, ampliando os seus horizontes, e fazendo valer o que está expresso na Constituição Federal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao acompanhar a evolução histórica da Instituição em questão ao longo das Constituições brasileiras e das Leis, percebemos que o que hoje chamamos de Defensoria Pública é a concretização de muitas lutas e desejos para que aqueles que se encontram às margens da sociedade, esquecidos por ela ou não reconhecidos pela população, tenham a possibilidade de encontrar amparo jurídico e informações sobre os seus direitos por meio do Poder Público.

Além disso, vimos que as funções da Instituição sofreram grandes transformações no seu aspecto formal e material, tendo a assistência judiciária evoluído para a assistência jurídica e complementada pela **assistência** educacional em direitos, como forma de poder dar mais voz àqueles que sempre estiveram em segundo plano e torná-los agentes principais de seus próprios litígios, entendendo como resolvê-los e ganhando autonomia para a direção de suas vidas.

Compreendeu-se, também, que os direitos humanos nasceram com o próprio nascimento da sociedade e, assim, ao longo dos períodos históricos os direitos humanos solidificaram-se por meio dos anseios e necessidades das sociedades e das suas culturas, a partir de muitas demandas e debates, que com o passar do tempo se modificam.

A Defensoria Pública surge, também, por meio desses anseios de uma coletividade marginalizada e necessitada de amparo e, apesar de Instituição essencial e permanente, desde sua criação é possível perceber que nunca foi tratada com a devida importância e urgência

---

<sup>31</sup> GRILLO, B. **Apenas quatro estados têm defensoria pública em todas as comarcas**, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-21/apenas-quatro-estados-defensoria-todas-comarcas>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

que merece, enfrentando diariamente diversos obstáculos estruturais, orçamentários, de pessoal, que impedem a ampliação de sua atuação, não conseguindo atender da melhor forma desejada todos aqueles que precisam, no entanto, há o atendimento da melhor forma possível dentro das limitações que encontram.

Estendeu-se à Defensoria Pública uma seção especial à função essencial à justiça, já concedida ao Ministério Público e à Advocacia Pública, podendo concluir a partir dessa iniciativa a atualização do seu papel social. Com a nova redação dada ao artigo 134 da Constituição, temos a Instituição como agente de promoção dos direitos humanos e conseqüentemente, de cidadania, voltada para quem mais necessita de cidadania e de direitos humanos.

No entanto, percebeu-se que é necessário repensar a promoção de direitos humanos, incluindo nessa função a promoção de igualdade, mas não somente perante a lei, ou somente material, e sim uma igualdade estrutural, baseada na ideia de reconhecimento dos grupos vulneráveis para poder concretizar o objetivo da Instituição.

Deste modo, apesar das diversas dificuldades que a Defensoria Pública enfrenta para o seu desenvolvimento, a Instituição demonstra a sua eficiência e a importância da sua atuação ao longo de seus projetos e exercício de suas atribuições, sendo incontestável a relação de sua atuação com o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ALVES, C. F. **A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça**. 614f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito. Rio de Janeiro. 2005.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BURGUER, A. F.; BALBINOT, C. **A nova dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 132 na Lei Complementar nº**



**80/1994**. In: SOUSA, J. A. G. de. Uma nova Defensoria Pública pede passagem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASADO FILHO, N. **Direitos humanos fundamentais**. Coleção Saberes do direito 57. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRASER, N. **A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação**. Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], nº 63, 2002. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/1250>>. Acesso em: 01/12/2016.

GRILLO, B. **Apenas quatro estados têm defensoria pública em todas as comarcas**. Conjur, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-21/apenas-quatro-estados-defensoria-todas-comarcas>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

GRINOVER, A. P. **Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública** In: Revista da Defensoria Pública, Ano 4, nº 2 jul./dez. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/20/RevistaDefensoria.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

LIMA, F. R. V. de. **Defensoria Pública**. Salvador: JusPodivm. 2ª ed. 2ª Tiragem, 2012.

MORAES, G. P. de. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOURA, T. W. de; CUSTÓDIO, R. B. ANADEP; IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 2013. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/mapa\\_da\\_defensoria\\_publica\\_no\\_brasil\\_impreso\\_.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/mapa_da_defensoria_publica_no_brasil_impreso_.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

OLIVEIRA, P. F. C. M. de. **Erradicação da Pobreza na Atuação da Defensoria Pública: as várias dimensões do acesso à Justiça na defesa dos direitos humanos dos catadores de materiais recicláveis, à luz da Lei 12.305/10**. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia\\_F\\_Carlos\\_Magno\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13149/Patricia_F_Carlos_Magno_de_Oliveira.pdf)>. Acesso em 01 dez. 2016.

PIOVESAN, F. **Temas de Direitos Humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. I, de 1669**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. Tomo V, 1971.

RAMOS, A. de C. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RÉ, A. I. M. R. A Promoção dos Direitos Humanos no Brasil: O Papel da Defensoria Pública. In: **Defensoria Pública: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia**. Organização Adriana Fagundes Burger, Patrícia Kettermann, Sérgio Sales Pereira Lima. Brasília: ANADEP, 2015.

REIS, G. A. S. dos. Educação em Direitos e Defensoria Pública: Reflexões a partir da Lei Complementar N. 132/09. In: RÉ, A. I. M. R. (Org.). **Temas aprofundados: Defensoria Pública**. v. 01. Salvador: Juspodivm, 2013.

SABA, R. **(Des)Igualdad Estructural**. Disponível em: < [http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM\\_Des\\_igualdad\\_Estructural-Saba.pdf?x20748](http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Des_igualdad_Estructural-Saba.pdf?x20748)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009 *apud* LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. Salvador: JusPodivm. 2ª ed., 2ª Tiragem, 2012.

SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. **Princípios institucionais da defensoria pública: de acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União)**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.