

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro¹ no contexto da judicialização²

Luiz Eduardo Motta

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Introdução

O mundo contemporâneo tem sido marcado por profundas transformações políticas, econômicas e sociais. A emergência de uma sociedade cada vez mais integrada pelas tecnologias da informação e pela lógica do mercado tem por outro lado presenciado o surgimento de novos conflitos sociais. Nesse contexto, em que o Estado tem sua capacidade de intervenção diminuída por pressões de natureza fiscal, é, ao mesmo tempo, marcado pela presença cada vez maior do direito como um instrumento de integração social. Tal processo paradoxal evidencia-se com maior vigor nas novas democracias, em especial nos países emergentes. Assim, o direito vê-se em um duplo gambito, de um lado os imperativos de natureza econômica, e de outro a afirmação dos princípios constitucionais como os elementos estruturantes de sua ação no mundo social.

O acesso à justiça torna-se, então, um dos elementos centrais do processo de democratização nas sociedades contemporâneas. Tal marca pode ser observada, em sua origem, nos países centrais, e na busca pelo provimento de serviços judiciais aos extratos sociais mais necessitados. Este movimento, por sua vez, não se restringiu às democracias maduras, e pode ser observado em sociedades como a brasileira. Dentre os elementos in-

dicadores da ampliação do acesso à justiça, pode-se apontar a constituição das defensorias públicas no Brasil desde a década de 50 do século passado.

Por esta razão, o presente trabalho visa a discutir a construção de instrumentos de acesso à justiça na democracia contemporânea, tendo como objeto de análise uma instituição jurídica que tem se notabilizado por ser um dos principais veículos de acesso à justiça. Trata-se da Defensoria Pública do Rio de Janeiro que, a despeito de sua criação desde os anos 1950, tem obtido grande destaque desde a última década no cenário jurídico brasileiro, devido à sua ampla atuação em diversas áreas, não se restringindo mais aos direitos ditos tradicionais, como família ou cível, mas também no campo dos direitos humanos e na incorporação dos “novos” direitos, de características coletivas e difusas. Adicionalmente, afirma-se que tal instrumento é marcado pela inovação institucional, na qual a Defensoria Pública apresenta autonomia em relação ao Executivo e, em alguns casos, poderes e garantias típicos do Ministério Público e do Judiciário.

Assim, o artigo em questão pretende abordar o problema em se considerando: a) a origem do acesso à justiça; b) o contexto de judicialização; c) a constituição da defensoria; d) conclusão. Nesta divisão busca-se esclarecer o surgimento da defensoria e seu perfil singular dentre as instituições de acesso à justiça existentes na atualidade. Tal modelagem será abordada levando-se em conta o processo de ampliação da esfera de direitos nas sociedades contemporâneas, em especial os de natureza difusa e coletiva, que contribuem na sua formação. Ao final, o trabalho aponta a relação entre o modelo da organização e as peculiaridades do processo de consolidação do regime de direitos na sociedade brasileira contemporânea.

A questão do acesso à justiça: por onde a existência da defensoria pública se legitima

A questão do acesso à justiça tem sido um dos temas mais recorrentes no debate contemporâneo acerca da efetividade dos sistemas de justiça. No entanto, para compreender como este assunto passa a integrar as agendas de políticas públicas de qualquer democracia e, por conseguinte, a inserção de tal temática na Constituição Federal Brasileira de 1988, faz-se necessário compreender as origens de suas definições.

Um dos primeiros a definir acesso à justiça foi Marshall, o qual encaixava esse direito no rol dos direitos civis, entendendo-o como a possibi-

lidade de ter acesso aos tribunais. A literatura mais recente, por seu turno, tende a apresentar dois enfoques sobre esse problema. Um que entende o acesso à justiça como toda e qualquer forma de resolução pacífica dos conflitos sociais, independente de essas se processarem dentro ou fora das instituições do sistema judicial estatal. A segunda vertente, por seu turno, considera que o acesso à justiça está ligado à aplicação do direito estatal e tem como foco a performance do Poder Judiciário na distribuição da justiça.

Isso significa que, independente do conceito de acesso à justiça adotado, há um duplo aspecto a ser considerado: um quantitativo, que se refere ao aumento do número de demandas que ingressam, ano a ano, no sistema judicial e outro qualitativo, que diz respeito ao fato de as transformações operadas no âmbito da sociedade estarem ou não se refletindo no âmbito do sistema judicial. Claro que em razão da dificuldade de análise da segunda vertente, a grande maioria dos estudos sobre acesso à justiça no Brasil tende a enfatizar o aumento das demandas levadas a conhecimento do Poder Judiciário (Sadek, 2002). Daí a grande contribuição deste estudo que, a partir da análise dos núcleos temáticos de atuação da defensoria pretende denotar como as mudanças da sociedade se refletem no trabalho realizado por esta instituição.

No que se refere ao caso brasileiro, Junqueira (1996) chama a atenção para o fato de que o tema acesso à justiça começou a despertar interesse nos pesquisadores a partir de 1980. Contudo, esses não estavam interessados na forma como o Estado ampliava a sua permeabilidade às questões sociais, mas, nos mecanismos criados pelos próprios cidadãos para resolver seus conflitos e suas demandas sem ter de recorrer aos mecanismos estatais.

A partir de 1988, observa-se a penetração das idéias de Cappelletti e Garth (1988) não apenas nos meios acadêmicos como também entre os legisladores e juristas brasileiros. Segundo esses autores, o acesso à justiça deveria ser entendido como um fenômeno que tem sua ossatura em três pilares de constituição: a expansão da oferta de serviços jurídicos aos setores pobres da população, a incorporação dos interesses coletivos e difusos e a contemplação de mecanismos alternativos de solução de litígios, tais como a justiça informal, a simplificação da lei e o desvio de casos de competência do sistema formal legal.

Os primeiros sinais mais visíveis desta onda cappellettiana no Brasil podem ser verificados no âmbito da própria Constituição Federal de 1988, principalmente, por intermédio dos seguintes institutos: 1. assistência judiciária integral aos necessitados (art. 5º, LXXIV); 2. instituição dos juizados especiais (art. 98); 3. elevação da Defensoria Pública ao *status* de instituição essencial ao exercício da função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica e a defesa em todos os graus dos necessitados (art. 134); 4. reestruturação do papel do Ministério Público, incumbindo-lhe de atribuições para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos (arts. 127 e 129).

Portanto, a Constituição Federal pode ser inscrita como diploma legal que no princípio da retomada da democracia brasileira tem como intuito efetivar o acesso à justiça a toda a população. Para tanto, em seu texto, ela procura contemplar as três dimensões que este fenômeno possui, segundo Cappelletti e Grath (1988) e, desta forma, efetivar tanto o aspecto qualitativo como o aspecto quantitativo do acesso à justiça salientados tanto por Sadek (2001) como por Cunha (2004).

A formação e o desenvolvimento da Defensoria Pública do Rio de Janeiro se inserem tanto na chamada “primeira onda de acesso à justiça” que vem ser a assistência judiciária aos pobres³ como também na “segunda onda”, que abrange os direitos coletivos e difusos. Isto porque a criação dessa instituição no Estado do Rio de Janeiro e, logo em seguida, no antigo Distrito Federal, nos anos 1950, foi inspirada no modelo de representação funcional que começou a ser implantado no início da Era Vargas. Esse tipo de representação permaneceu presente no contexto de democratização do país entre os anos de 1945 e 1964, como também no período do regime militar que se iniciou em 1964, e recebeu novas tonalidades a partir da Constituição de 1988, a qual deu um novo significado a esse tipo de representação.

Ou seja, o grande salto da Defensoria Pública ocorre a partir da Constituição da República de 1988. Os princípios assegurados pela Carta Magna no seu artigo 5º, que estruturam as garantias fundamentais dos cidadãos abordam a Defensoria Pública e o papel do defensor público no processo de constituição do acesso à justiça e de afirmação dos direitos. A disposição legal abre um novo caminho para o acesso à justiça no País, sendo a Defensoria Pública, pela primeira vez, um elemento central na prestação jurisdicional. Aí, não mais existe a idéia de concessão de presta-

ção de assistência judiciária, mas a definição de que o Estado tem o dever de oferecer os meios adequados para a defesa do cidadão, costumeiramente chamados pelos defensores públicos de “hipossuficientes”.

A partir desta mudança constitucional, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, constituída em um período populista-desenvolvimentista e, depois, autoritário sob a égide dos militares, passa a vivenciar um profundo processo de reforma institucional com o objetivo de se tornar mais democrática e, por conseguinte, mais adequável às novas demandas por acesso à justiça. Esta será, contudo, a discussão a ser empreendida na terceira seção do texto, posto que para a adequada compreensão do que significou este processo, faz-se mister a contextualização da judicialização das relações sociais, tema no qual se insere a constituição e transformação institucional da defensoria pública do estado do Rio de Janeiro.

O contexto de judicialização

Um fator preponderante na expansão da Defensoria Pública carioca é o contexto de judicialização da política e das relações sociais. Fenômeno de incidência mundial, no caso brasileiro assume as características de uma sociedade que busca ampliar seus horizontes democráticos e constituir um campo específico de integração social por meio da carta constitucional. Como afirma Comaille, a judicialização das relações sociais é constatada no domínio das atividades econômicas e das relações de trabalho desde os anos 1970: “Esta se observa, mais largamente, naquelas relações entre o cidadão e o Estado, ou, ainda, no domínio da gestão das relações entre os indivíduos no seio de sua esfera privada” (2000:242).

O conceito de judicialização da política (e social), segundo John Ferejohn (2004:1), indica a profunda transformação que vem ocorrendo desde o final da II Guerra Mundial, pois, como afirma,

(...) observa-se um profundo deslocamento do poder do Legislativo para tribunais e outras instituições jurídicas. Tal deslocamento – que recebeu o nome de judicialização – tem ocorrido em escala mais ou menos global. O espetáculo dos juízes italianos pondo abaixo o sistema de troca-troca de gabinetes estabelecido na Itália no pós-guerra, magistrados fran-

ceses caçando primeiros-ministros e presidentes, e até mesmo juízes tomando a iniciativa de prender e julgar ex-ditadores e líderes militares, são os aspectos mais visíveis dessa tendência. Mesmo a intervenção da Suprema Corte americana na disputa eleitoral em *Bush v. Gore* é outra manifestação bastante conhecida desta tendência.

De fato, afirmar que a política estaria confinada ao processo legislativo e aos seus atores tradicionais (partidos políticos, por exemplo) seria bastante simplista. Como afirma Ferejohn (ibidem:2), reconhecemos que os tribunais têm sido cada vez mais capazes e propensos a limitar e regular o poder das instituições legislativas, e isso significa que os tribunais progressivamente têm se tornado os espaços públicos em que as políticas públicas são feitas e nos quais os juízes têm estado cada vez mais dispostos a regular a ação da atividade política.

Há, de acordo com Ferejohn (ibidem:3), duas causas gerais para o surgimento da judicialização: primeiramente, a crescente fragmentação do Poder Legislativo, que limita sua capacidade de legislar sobre as políticas públicas e os programas de governo, o que leva as pessoas a migrarem a resolução de seus conflitos para outras instituições das quais buscam soluções. Os tribunais, em geral, têm sido, portanto, esses espaços institucionais. Em segundo, os tribunais (pelo menos certos tribunais) têm tido amplo alcance para proteger valores e direitos contra abusos do poder político. Conforme observa Ferejohn: “Em outras palavras, à medida que o público perde confiança na capacidade do Legislativo legislar de acordo com seus interesses, suas esperanças e desejos se voltam aos tribunais” (ibidem:3). Na perspectiva de Ferejohn, estes fenômenos fizeram com que, no mundo contemporâneo, diversos temas da política, da economia, do comportamento e da moral fossem incorporados pelo Judiciário, fazendo com que o direito se tornasse um recurso cada vez mais utilizado pelos atores sociais.

Ao analisar o mesmo fenômeno, qual seja, as possíveis causas para a judicialização da política e das relações sociais, Garapon (1996) acentua a invasão excessiva do direito nos processos sociais. Questões de sociedade, cada vez mais, passam a utilizar o recurso jurídico para expressão das suas demandas, que acentuaria a queda de prestígio do processo democrático e de sua representação. Segundo o autor, esses dois fenômenos –

desnacionalização do Direito e exaustão da soberania popular – designam o cerne da evolução, a saber, a migração do centro de gravidade da democracia para um lugar mais externo. A judicialização da vida pública comprova esse deslocamento: é a partir dos métodos da justiça que a sociedade reconhece uma ação coletiva justa. A justiça tem fornecido à democracia seu novo vocabulário: imparcialidade, processo, transparência, contraditório, neutralidade, argumentação, dentre outros. Neste cenário, o juiz – e a constelação de representações que gravitam à sua volta – proporciona à democracia imagens capazes de dar corpo a uma nova ética de deliberação coletiva.

Segundo Garapon, isso explica por que o Estado se desfez de algumas de suas prerrogativas sobre instâncias quase jurisdicionais, como o são as autoridades administrativas independentes. É, portanto, mais sob a forma processual do que política que a ação coletiva se legitima. A justiça passa a encarnar, assim, o espaço público neutro, o direito, a referência da ação política; e o juiz, o espírito público desinteressado (Garapon, 1999:45).

A análise de Kalyvas (2002), por sua vez, aponta a existência de uma tendência autoritária do liberalismo legal em detrimento da soberania popular. Conforme afirma Kalyvas, há uma gradual transferência do poder político do Executivo e do Legislativo para o Judiciário e uma concentração de poder deste último. Aspectos-chave de questões socialmente importantes não são mais estabelecidas pelo voto legislativo, mas decididas por juízes não eleitos da Corte Suprema. Essa tendência contra-majoritária, que se tornou um modelo praticado nos EUA, é agora exportado e reproduzido em diversos países da Europa Ocidental e em muitos países das novas democracias da Europa Central e do Leste.

Essa vertente aponta para uma mudança estrutural em direção à despoltização e neutralização da legitimidade democrática e privação da soberania popular de sua responsabilidade política. Segundo Kalyvas, não é surpreendente que a deliberação da Corte Suprema, na qual se decidiu o resultado das eleições presidenciais dos EUA em 2000, tenha sido elevada ao *status* de um modelo ideal para a política consensual das sociedades liberais. Ademais, a apropriação gradual, pelo Judiciário, do poder de tomar decisões políticas, a proliferação de Cortes constitucionais dotadas de poder de revisão judicial sobre a legislação, tem criado uma grande confusão a exemplo de não saber onde reside a autoridade política suprema. Contrariamente à subordinação prévia dos demais poderes

ao Executivo, atualmente eles têm tomado, antes, uma forma ambígua e elusiva que os impossibilita de situá-los e determiná-los numa instância institucional específica.

Estas transformações nos permitem concluir que a ampliação da presença do direito na vida social, em especial pelo prisma das garantias constitucionais e do maciço incremento dos interesses difusos, constituiu-se em instrumento de adaptação das instituições estatais à dinâmica democrática das sociedades contemporâneas. Daí porque em países de democratização recente a estruturação do judiciário se torna um importante elemento de anteparo a forças políticas tradicionais e burocráticas, podendo, assim estimular molecularmente o processo democrático (Werneck Vianna et alii, 1999).

Sobre a judicialização das relações sociais, Werneck Vianna ressalta que este fenômeno, para além da esfera política, também vem alcançando a regulação da sociabilidade e das práticas sociais, incluindo aquelas tidas, tradicionalmente, como de natureza estritamente privada e, assim, impermeáveis à intervenção do Estado, como são os casos das relações de gênero no ambiente familiar e do tratamento dispensado às crianças por seus pais ou responsáveis.

Logo, o Direito vem expandindo a sua capacidade normativa, armando institucionalmente o Judiciário de meios e modos para o exercício de uma intervenção nesse plano. É todo um conjunto de práticas e de novos direitos, além de um contingente de personagens e temas até recentemente pouco divisível pelos sistemas jurídicos – das mulheres vitimizadas, aos pobres e ao meio ambiente, passando pelas crianças e pelos adolescentes em situação de risco, pelos dependentes de drogas e pelos consumidores inadvertidos –, os novos objetos sobre os quais se debruça o Poder Judiciário, levando a que as sociedades contemporâneas se vejam, cada vez mais, enredadas na semântica da justiça. É, enfim, a essa crescente invasão do direito na organização da vida social que se convencionou chamar de judicialização das relações sociais (Vianna et alii, 1999:149).

Nos últimos anos, como bem nota Maria Alice Rezende Carvalho (2002:322), houve um deslocamento da cidadania cívica para a cidadania jurídica. Isso não significa que haja uma substituição do sistema representativo, ou mesmo a condenação da cidadania cívica, mas, sim, a convivência de ambas as cidadanias numa democracia contemporânea, numa sociedade complexa como a brasileira. Ademais, a própria cidadania cívica tem sofri-

do intensas modificações nos último dois decênios, como chama a atenção Wanderley Guilherme dos Santos, quando afirma que os sistemas de representação tradicional, como os partidos políticos, tiveram de dividir seu espaço de representação com os movimentos sociais e as organizações de caráter corporativo (Santos, 1986:18-19).

Assim, longe de ser um instrumento enfraquecedor do processo democrático, e de suas instituições representativas, o incremento da participação do direito na vida social se transforma em potencial espaço de inversão de lógicas excludentes, em especial pela constituição de sistemas constitucionais baseados na garantia dos direitos fundamentais. Este movimento em uma sociedade como a brasileira traz consigo as demandas por maior democracia, e imposição de limites ao tradicionalismo. Esta nova realidade impõe novos modelos organizacionais de defesa de direitos, e é no bojo de tal processo que ocorre a constituição e transformação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, fruto de uma marcha, por vezes interrompida, em direção à construção democrática, como veremos a seguir.

Constituição, funcionamento e inovação: a Defensoria Pública do Rio de Janeiro enquanto mecanismo institucional de acesso à justiça

A Defensoria Pública do antigo Estado do Rio de Janeiro foi criada durante o governo Amaral Peixoto (1951/1955) pela lei nº 2.188 de 21 de julho de 1954, e estabelecia os primeiros cargos de Defensor Público, que constituíram a semente da atual Defensoria Pública. Foram seis apenas e eram cargos isolados, de provimento efetivo. Maria Bogado Oliveira ressalta que essa lei foi a primeira a utilizar a expressão “defensor público” para designar os agentes estatais incumbidos do patrocínio gratuito aos necessitados (2000:331). A formação da Defensoria Pública não foi redutível ao plano da racionalidade legal, motivada pela lei 1.060/50, mas pautada por outros condicionantes como voluntarismo caritativo e relações políticas e pessoais de âmbito local, que embora sejam elementos exógenos, foram fundamentais na criação dessa instituição.

Com o advento do Movimento Militar de 1964 e em sua consolidação legal pela Constituição de 1967/69, a assistência judiciária não foi abortada e permaneceu no âmbito legal por meio dos artigos 150 §32 e 153 §32, ao disporem que “será concedida assistência judiciária aos necessitados na forma da lei”. Contudo, tal qual as Constituições de 1934

e 1946, não havia uma definição institucional de quem seria responsável pelo exercício dessa função.

Apesar do contexto autoritário, é nessa conjuntura que surgem as primeiras manifestações em defesa da criação de uma Defensoria Pública. No final da década de 1960, o Ministério Público do antigo Estado do Rio de Janeiro, tendo à frente a Associação do Ministério Público Fluminense, que congregava, à época, Promotores de Justiça e Defensores Públicos do antigo Estado do Rio de Janeiro, deu início à realização de congressos nacionais que consolidaram diversos movimentos em favor do Ministério Público e da Defensoria Pública, então denominada Assistência Judiciária.

Se, por um lado, essas primeiras mobilizações em defesa da organização da Assistência Judiciária não conseguiram concretizar seu objetivo em nível nacional, por outro, a década de 1970 foi um período fundamental na estruturação da Assistência Judiciária no Rio de Janeiro, sobretudo depois da fusão desse estado com a Guanabara. O primeiro sinal de mudança foi o Decreto-lei n.º 286/70 do qual a Assistência Judiciária passou a ter denominação de órgão de Estado. Em seguida, com o advento da nova Constituição em 23 de julho de 1975, a partir da fusão dos dois estados, implementada pelo governo militar, e tendo à frente na condução desse processo de transição o almirante Faria Lima, o qual incluiu a Assistência Judiciária como essencial à estrutura política do Estado em seu artigo 82.

O grande salto da defensoria ocorre a partir da Constituição da República de 1988. Os princípios assegurados pela Carta Magna no seu artigo 5º, que estruturam as garantias fundamentais dos cidadãos abordam a Defensoria Pública e o papel do defensor público no processo de constituição do acesso à justiça. Dentre os princípios diretamente relacionados com este papel estão os seguintes:

XXXII- o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; XXXIV- são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra a ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; XXXV- a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; LV- aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos

acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes; LXXIV- o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

A disposição legal abriu um novo caminho para o acesso à justiça no País, sendo a Defensoria Pública, pela primeira vez, um elemento central na prestação jurisdicional. Aí, não mais existe a idéia de concessão de prestação de assistência judiciária, mas a definição de que o Estado tem o dever de oferecer os meios adequados para a defesa do cidadão. A alteração do termo assistência judiciária para assistência jurídica configurou um novo tipo de ação para os operadores do direito situados no campo do acesso à justiça, pois, como foi dito acima, a assistência jurídica não apenas compreende o patrocínio gratuito da causa, mas abrange também os custos e as despesas, sejam judiciais ou não, ligados ao processo, além do direito à informação, consultoria jurídica e conciliação entre as partes.

Além disso, o artigo 134 da Constituição Federal transformou a defensoria institucionalmente ao equipará-la ao Ministério Público e à Advocacia Geral da União, colocando-a como instrumento indispensável à administração da justiça. Nesse aspecto, a Constituição do Rio de Janeiro de 5 de outubro de 1989, tomou a dianteira em relação às outras unidades federativas. Nessa carta constitucional, o campo de atuação da Defensoria Pública ultrapassa as normas estabelecidas pela CF/88.

Em primeiro lugar, o Procurador-Geral da Defensoria Pública tem legitimidade em propor ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual (CERJ/89, art.162); e, em segundo, estabelece uma novidade no campo de ação dessa instituição: além dos direitos individuais, que tradicionalmente são representados pelos defensores públicos, inclui também os direitos coletivos e difusos.

Portanto, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro sendo definida pela Constituição Estadual enquanto um instrumento do regime democrático tornou-se, do ponto de vista legal, uma referência institucional na questão ao acesso à justiça e na defesa dos direitos humanos: ela incorpora não somente a primeira onda cappelletiana (ampliação de serviços jurídicos aos pobres), mas também os da segunda onda (novos direitos, como o ambiental). Além disso, destacam-se como seu público-alvo atores que

representam novas demandas, como os ambientalistas, os consumidores, ou aqueles que até então não tinham respaldo suficientemente legal e institucional na defesa de seus direitos como mulheres vítimas de violência, menores e idosos⁴.

O artigo 179 expõe também os princípios institucionais que regem a Defensoria Pública, como a unicidade, a impessoalidade e a independência funcional. Por unicidade, entende-se que a Defensoria Pública corresponde a um todo orgânico, sob uma mesma direção, mesmos fundamentos e mesmas finalidades. Cada um deles é parte de um todo, sob a mesma direção, atuando pelos mesmos fundamentos e com as mesmas finalidades. O princípio de impessoalidade é corolário da primeira, pois significa a possibilidade de os defensores serem substituídos uns pelos outros no decorrer do processo, sem qualquer alteração processual. Já o de independência funcional, representa a autonomia dessa instituição perante os demais órgãos estatais, estando imune de qualquer interferência política que afete a sua atuação. Esse princípio também expressa a autonomia do defensor público, em seguir suas próprias convicções fundamentadas em seu conhecimento jurídico, desvinculadas da opinião de sua chefia, a quem se subordina apenas do ponto de vista administrativo⁵.

Os defensores públicos ingressam na carreira por meio de um concurso público de provas e títulos⁶, e é vedado o exercício da advocacia fora de suas atribuições institucionais⁷ e tem como garantias a inamovibilidade⁸, a irredutibilidade de vencimentos⁹ e estabilidade¹⁰ depois de dois anos de atividade funcional. Suas prerrogativas¹¹ são: a) requisitar das instituições públicas e privadas certidões, exames, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimento e providências; b) comunicar-se pessoal e reservadamente com o preso, tendo livre acesso e trânsito a qualquer local e dependência em que ele se encontrar; c) ter livre acesso e trânsito a estabelecimentos públicos e os destinados ao público no exercício de suas funções. Ainda no campo dos direitos conferidos aos defensores públicos, destacam-se na legislação infra-constitucional, aqueles referentes à “intimação pessoal de todos os atos do processo” e a “contagem em dobro dos prazos processuais” previstos na Lei nº 7.871/89.

As prerrogativas dos defensores indicam uma inovação sem paralelos, pois ampliam a sua capacidade de ação. Tais atribuições permitem, por seu turno, que o defensor tenha uma série de garantias para a defesa de seu

cliente face às ações do próprio Estado. Ao dispor desta maneira, a legislação estabelece um tipo de organização na qual o acesso à justiça é viabilizado pelo Estado, e contra o próprio Estado. Em tal modelo, há a superação do modelo de assistência judiciária em que o problema de um indivíduo é visto sob um prisma particularizado e localizado. As garantias indicam o novo papel conferido à instituição, de guarda não somente dos direitos individuais, mas também dos direitos coletivos e difusos. Essa caracterização pública da defensoria pode ser observada na sua divisão por núcleos, em especial os de caráter temático.

Os núcleos temáticos sejam os de conteúdo coletivo ou individual, representam a inovação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro não pelo fato de superarem o individualismo, como afirma Brenno Mascarenhas (1995:70-74), mas sim o assistencialismo que configurava os núcleos de primeiro atendimento de características genéricas. A defesa e garantia de defesa dos direitos humanos dos indivíduos diante do aparato repressivo do Estado, tem sido uma das principais marcas da defensoria quando esta se confronta com o Estado por meio de seus núcleos que atuam no campo dos direitos humanos, como o núcleo do sistema penitenciário (SISPEN), o núcleo da criança e adolescentes (CDEDICA) e o núcleo de direitos humanos (NUDEDH). O mesmo pode se afirmar quando se trata do núcleo da Fazenda Pública, que apesar de tratar de casos individuais, é um dos principais canais da instituição junto ao “homem comum” quando este se defronta com o Estado em questões relacionadas às políticas públicas, em especial na área da saúde.

O mesmo pode ser observado no tocante aos núcleos que tratam dos idosos, mulheres e deficientes físicos, pois representam os interesses de grupos específicos, que até recentemente não encontravam um espaço público estatal (no campo jurídico) que atendesse tais tipos de demandas. Em relação aos direitos de caráter coletivo, a DP-RJ tem nos núcleos de Terra e Habitação e do Consumidor (NUDECON) as suas principais expressões. Esse último merece um destaque especial devido à grande demanda de seus serviços pela população. Com efeito, é certamente o núcleo temático mais bem aparelhado da DP-RJ.

A formação do NUDECON se inicia em janeiro de 1987, pela Resolução n.º. 251 da Secretaria de Justiça e do Interior, mas as resoluções posteriores, como a de n.º. 40, em 1989, e as de n.º. 80 e n.º. 82, todas da DPGE, configuraram o atual perfil desse Núcleo, visto que as duas últimas já ti-

nham como referencial o Código do Direito do Consumidor (CDC). O Núcleo, inicialmente, ficava na sede da DP-RJ; atualmente, ocupa um andar no prédio do IPERJ, na Avenida Presidente Vargas, ampliando o seu espaço de atendimento. No segundo semestre de 2002, atuavam três Defensoras e dois Defensores. Atualmente, há seis Defensoras e dois Defensores, tendo uma média de 40 a 60 estagiários para cada um ao longo da semana. Em seu espaço atual, o atendimento é realizado pelos estagiários em 13 mesas divididas por baias, além das salas dos Defensores. Há uma dupla coordenação no Núcleo: uma voltada para as demandas coletivas; outra para as demandas individuais. A demanda coletiva e difusa é uma das principais características desse Núcleo, e tem como suporte o Código do Direito do Consumidor.

Segundo o coordenador do Núcleo, que atua na área de direitos coletivos do NUDECON, o crescimento desta seara e das ações coletivas que ingressam a partir desta pode ser explicado da seguinte maneira:

Hoje, nós temos uma estrutura razoavelmente boa, e até já com a perspectiva dirigida para as demandas coletivas e individuais, porque (...) o individual, quando se trata do consumidor, não tem uma característica só individual, porque não é só um consumidor que é lesado... normalmente a lesão de um consumidor representa a lesão de uma grande massa... são vários os que são lesados e muitos não vão reclamar; então essa perspectiva coletiva é muito importante e isso nós conseguimos, junto com a chefia institucional, introduzir essa visão coletiva... então, hoje nós temos porque, na verdade, o individual você acaba com uma sensação de ser um “enxugador de gelo”, você passa, vai, e você vai ficar a vida toda fazendo ação contra a Telemar, ação contra cartão de crédito, porque você não consegue com uma demanda, uma situação de força, coibir todas essas práticas que rotineiramente voltam novamente e, infelizmente, temos que trabalhar contra o serviço público, que são os maiores, junto com o mercado financeiro, que mais violam o direito do consumidor, às escândaras, e não têm nenhuma vontade de dirimir isso. (...) a demanda coletiva já existia desde o Código; o Código veio com uma noção,

com uma perspectiva bastante boa. O Código do Consumidor tem uma perspectiva social; então esse Núcleo tem uma história (Entrevista em 17/12/2002).

A analogia do “enxugador de gelo”, na imagem criada pelo Defensor Público, demarca a estratégia que se tem estabelecido nesse Núcleo quanto ao emprego de ações coletivas: em primeiro lugar, no que concerne à diminuição da sobrecarga de ações no Judiciário, que, em última instância, beneficia os prestadores de serviço e o mercado financeiro pela morosidade dos processos, já que uma parcela dos consumidores abandona ou desiste da ação. Em segundo, a ênfase às ações coletivas configura um caráter diferencial desse Núcleo, distinguindo-se da maioria dos núcleos temáticos da DP-RJ, e assemelhando-se ao perfil instituído ao MP na Constituição de 1988, tornando-se, assim, uma representação funcional não redutível aos interesses individuais, mas também aos da sociedade, seja de modo coletivo ou difuso. Contudo, a atuação desse Núcleo com os novos direitos tem sofrido resistência por parte de outros operadores jurídicos, como a magistratura:

Infelizmente, depois de passados 3 anos e pouco [o Defensor está se referindo à vitória do NUDECON sobre o reajustamento do dólar que implicou a mudança das prestações de carros no final dos anos 1990], o Judiciário veio com uma visão, no meu entender retrógrada; trai dizendo que a DP não pode manusear ação coletiva. Isso é uma visão totalmente retrógrada porque ela parte exatamente de uma visão do Código do Processo Civil de 1983; esquece do direito do consumidor; parte de um pensamento de que a DP ainda deveria ser aquela instituição para aplicar, sei lá como eles dizem, que é uma coisa que eu, pelo menos como Defensor, tenho vontade de pular no pescoço, é ouvir que o Defensor, antes de tudo, é assistente social; Defensor é Defensor Público, formado em Direito, enquanto o assistente social tem outra formação, da qual não entendo nada. Então, tem essa visão ainda, infelizmente arraigada, de que você só trabalha para aquela população miserável. E isso não é verdade, porque a lei não diz isso. A Constituição diz que será prestada assistência judiciária aos

juridicamente necessitados e engloba uma série de nuances, de aspectos que têm de ser analisados, e não só aquele pobre coitado, miserável que ainda é assistido pela DP. Só que o direito evoluiu também! Você tem outros tipos de demanda hoje, além daquele que não tinha certidão de nascimento! Nem todos os membros do Judiciário se atualizaram com o Código de Defesa do Consumidor, pois não renovaram seu conhecimento jurídico (Coordenador do NUDECON, 17/12/02).

Nesse discurso, fica delimitado pelo Defensor o novo tipo de representação a que esse núcleo se propõe: os Defensores não podem ser associados aos assistentes sociais, haja vista que o seu público-alvo transcende a categoria “pobre”, pois abrange uma parcela considerável da classe média em seus serviços jurídicos. Ademais, a proposta desse Núcleo é a transformação, cada vez mais intensa, das demandas individuais em coletivas ou difusas contra as prestadoras de serviços e o mercado financeiro, estabelecendo uma forma de representação cada vez mais ampla, não se limitando às classes sociais mais baixas, e nem ao perfil tradicional/individual que caracterizou a DP-RJ ao longo de sua existência. Numa passagem de seu discurso, o Defensor demarca que o direito do consumidor tem uma peculiaridade: “une as forças do bem contra o mal”. As forças do “bem” seriam identificadas pelos órgãos públicos estatais como a DP, o MP, o PROCON, as agências reguladoras; enquanto as forças do “mal” seriam representadas pela esfera privada do mercado, dos fornecedores de serviços, a FEBRABAN (Federação Brasileira dos Bancos), que se articulam e se mobilizam no campo jurídico enquanto grupo de pressão em defesa de seus interesses.

Portanto, o caráter inovador da ação da Defensoria Pública está na ação de seus núcleos junto às demandas de natureza coletiva e na defesa dos direitos humanos contra o abuso ou negligência do poder público. Tal característica é distinta da perspectiva liberal que estruturou boa parte das políticas de assistência judiciária no século passado, que é marcado pela prestação de serviços jurídicos por advogados particulares contratados pelo Estado. O modelo adotado pela defensoria é baseado em uma burocracia, com grande flexibilidade, pois o defensor tem liberdade de ação e de entendimento das questões jurídicas. Essa construção, por sua vez, se adapta a uma perspectiva democrática de ação em defesa dos direitos individuais, coletivos e difusos.

Como se pode verificar, a referência institucional da organização fluminense ampliou-se, principalmente, com a criação dos núcleos temáticos ao incorporarem as demandas de direitos coletivos e difusos. Pode-se perceber que os temas dos núcleos têm se desdobrado e ampliado de acordo com a conjuntura, como no caso do CDEDICA e do Núcleo dos Direitos Humanos que se originaram do SISPEN, o que reflete a presença cada vez maior dos direitos fundamentais na estruturação do contrato democrático contemporâneo. A modelagem da organização permite que as dinâmicas de consolidação de direitos e de sua eventual ampliação sejam incorporadas por seus núcleos.

O que podemos observar ao longo desse texto é que distintamente da trajetória do Ministério Público, já que o MP federal tornou-se o paradigma, em termos de organização, aos MPs estaduais, a formação das Defensorias Públicas seguiu o modelo da DP-RJ que se tornou a referência central para as demais, inclusive a DP da União. A referência institucional da DP-RJ ampliou-se, sobretudo, com a criação dos Núcleos Temáticos que, como foi visto, levou a que alguns deles ultrapassassem o caráter individual das demandas ao incorporarem os direitos coletivos e difusos em seus serviços, como é o exemplo do Núcleo de Terra e Habitação e do NUDECON, embora a atuação de vários Núcleos no campo individual os deixa serem vistos como inovadores, a exemplo dos que atuam na área de direitos humanos e na de medicamentos distribuídos pelo Poder Público, e que têm na figura do Estado o seu principal adversário. Pode-se perceber que os temas dos núcleos não são estanques, pois, ao contrário, devido ao dinamismo do direito nas sociedades democráticas, os temas têm se desdobrado e ampliado de acordo com a conjuntura, como no caso do CDEDICA e do Núcleo dos Direitos Humanos. Embora não possa haver previsão, é possível que outros núcleos dirigidos a novos temas e questões venham a surgir no decorrer dos próximos anos.

Pode-se perceber que os temas dos núcleos não são estanques, pois, ao contrário, devido ao dinamismo do direito nas sociedades democráticas, os temas têm se desdobrado e ampliado de acordo com a conjuntura, como no caso do CDEDICA e do Núcleo dos Direitos Humanos. Embora não possa haver previsão, é possível que outros núcleos dirigidos a novos temas e questões venham a surgir no decorrer dos próximos anos.

Decerto que a DP-RJ ainda tem limitações, como a inexistência de um quadro de funcionários com carreira estável na instituição, o que não im-

pede a ameaça da presença da gramática clientelista que ainda permanece ativa nas instituições públicas de caráter estatal. No entanto, é necessário reconhecer que, nesse contexto de judicialização, no qual as representações funcionais dos operadores do direito fortaleceram o seu papel, os Núcleos Temáticos da DP-RJ tornaram-se, com efeito, espaços por excelência de resolução e mediação de conflitos, como também de aquisição de direitos, canalizando para si uma crescente demanda por seus serviços.

Assim sendo, é possível afirmar que os Núcleos Especializados tornaram-se, nos últimos anos no Rio de Janeiro, um dos principais veículos de acesso à justiça para os mais diversos segmentos da sociedade, absorvendo as mais distintas demandas, não se restringindo às questões de cunho individual, mas também às coletivas e difusas, além do aumento de demanda da classe média pelos seus serviços, o que configura um novo papel à representação da DP-RJ. Esses elementos tornaram a DP-RJ uma referência paradigmática às demais Defensorias do país. É um espaço público, no qual o “homem comum”, a “plebe”, consegue firmar seu interesse contra adversários mais organizados, inclusive em termos de suporte jurídico, tanto o Estado quanto os municípios, por meio de seus procuradores, como também aos interesses da esfera privada (mercado financeiro, empresas, prestadores de serviços), por meio de escritórios de advogados particulares.

Conclusão

Como foi observado no decorrer do trabalho, o processo de construção de uma organização destinada a assegurar o acesso à justiça no Estado do Rio de Janeiro derivou um processo social marcado pela busca da ampliação cada vez maior da esfera de proteção dos direitos individuais, coletivos e difusos. Tal processo, por sua vez, está ligado à dinâmica democrática da sociedade brasileira contemporânea, marcada por dilemas relativos à adaptação à ordem econômica internacional e às demandas por integração interna de estratos sociais até então excluídos do exercício formal das garantias do contrato social.

As garantias institucionais conferidas à Defensoria Pública explicitam seu papel de agente não apenas de interesses individuais, mas também de guardião de interesses coletivos e difusos. Ao se constituir como uma instituição distinta dos modelos prévios de acesso à justiça, e de escopo mai-

or, sua origem está marcada pelo processo em curso na sociedade brasileira, e em particular na fluminense.

A ampliação de direitos em um quadro de desigualdade não significa que tal processo seja destinado ao sucesso, ou por oposição ao fracasso. Em realidade, suas contradições indicam que experiências exitosas podem ser construídas em contextos adversos e de alta complexidade. Nesse sentido, a modelagem organizacional da Defensoria Pública do Rio de Janeiro é o resultado deste movimento, e indica o desafio posto a tais estruturas institucionais, reforçando, ainda mais, a relação entre organização e ambiente, sobretudo quando se trata de um ambiente de uma democracia complexa como a brasileira.

Notas

1. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada ao XXXI Encontro Anual da ANPOCS. Os autores agradecem aos organizadores e aos participantes do ST 01 os comentários que tanto contribuíram para o aprimoramento deste trabalho.

2. Os autores agradecem a CAPES e ao CNPq o apoio indireto para a realização deste artigo, o qual ocorreu por meio das bolsas de doutorado concedidas aos mesmos.

3. A terceira onda, como vimos acima, caracteriza-se pelo acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça

4. CE.RJ/89, art. 179: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido-lhe, como expressão e **instrumento do regime democrático**, fundamentalmente, a orientação jurídica integral e gratuita, a postulação e a defesa, em todos os graus e instâncias, judicial e extrajudicialmente, dos direitos e **interesses individuais e coletivos** dos necessitados, na forma da lei”.

§ 2º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras que lhe são inerentes, as seguintes:

V - patrocinar: a) ação penal privada; b) ação cível; c) defesa em ação penal; d) defesa em ação civil; ação civil pública em favor das **associações** que incluam entre suas finalidades estatutárias a proteção do **meio ambiente** e a de outros **interesses difusos e coletivos**; f) direitos e **interesses do consumidor** lesado, na forma da lei; g) a defesa do **interesse do menor e do idoso**, na forma da lei; i) a assistência jurídica integral às **mulheres vítimas de violência específica** e seus familiares.

5. Os princípios de unicidade e impessoalidade são denominados pela Lei Complementar nº. 80/94 de *unidade e indivisibilidade*, respectivamente, mas contém a mesma acepção conceitual.

6. CERJ/89, art.181, I, a.

7. CERJ/89, art.181, III.

8. CERJ/89, art.181, III.

9. CERJ/89, art. 182.

10. CERJ/89, art. 181, I, g.

11. CERJ/89, art. 181, IV.

Referências bibliográficas

ALBERTI, Verona. *Relatório das atividades desenvolvidas no âmbito do subprojeto "Democratização da justiça: a Defensoria Pública"*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1996.

ALVES, Cleber B. e PIMENTA, Marília G. *Acesso à justiça em preto e branco: retratos institucionais da Defensoria Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Brian. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *Acesso à justiça: Juizados Especiais e a Ação Civil Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CUNHA, Luciana Gross S. *Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo*. In: Sadek, M. T. (org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

FEREJOHN, John. *Judicializing politics, politicizing law*. *Hoover Digest*, nº 1, 2003.

GARAPON, Antoine. *Le Gardien des Promesses: Justice et Democratie*. Paris, Odile Jacob, 1996.

GARRO, Alexandre. M. *Acesso à justiça para os pobres na América Latina*. In: P. S. Pinheiro et alii (orgs.). *Democracia, violência e injustiça*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GRYNSPAN, Mario. *Acesso e Recurso à justiça no Brasil: algumas questões*. In: CARVALHO, J. M. (org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.

JUNQUEIRA, Eliane. *A Sociologia do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993.

KALYVAS, Andreas. *The stateless theory: Pounlatza's challenge to postmodernism*. In: Aronowitz, S. e Bratsis, P. (org.). *Paradigm lost: State theory reconsidered*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2002.

LIDZ, Theodor J. *The Defender Services Program for the United States*. In: ALVES, C.F. & PIMENTA, M. *Acesso à justiça em branco e preto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MALAFAIA, Petrucio. *Defensoria Pública: princípios institucionais*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

MASCARENHAS, Breno. *Defensoria Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico de uma transformação*. In: *Revista de Direito da Defensoria Pública*, Rio de Janeiro, 1995.

- OLIVEIRA, Marília B. A Defensoria Pública como Garantia de Acesso à justiça. In: *Revista de Direito da Defensoria Pública*, Rio de Janeiro, CEJUR.
- PEÑA DE MORAES, Humberto e FONTENELLE, José Luiz. *Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Liber Juris, 1984.
- PINHEIRO, Paulo Sergio Transição política e Não-Estado de Direito no Brasil. In: PINHEIRO, P. S., SACHS, I. e Wilhelm, J (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. In Carvalho, J. M. de (org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- ROCHA, José Luiz. *História da Defensoria Pública e da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2004.
- SADEK, Maria Tereza (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.
- _____. *Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Souza. The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada Law”. In: *Law and Society Review*, v.12, n°5, 1977.
- TATE, C. Neal e VALLINDER, Torbjon. *The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- WERNECK VIANNA, Luiz et alli. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- _____. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

Resumo

A proposta deste artigo é analisar o acesso à justiça a partir da atuação da Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro. O ponto de partida para tal estudo é o fato de que, na atualidade, boa parte das discussões a respeito da legitimidade do Poder Judiciário enquanto instrumento de administração dos conflitos sociais diz respeito ao acesso que a população tem ao mesmo. O pressuposto que sustenta este argumento é o de que, se a população não possuir mecanismos efetivos de acesso à justiça, a resolução das controvérsias existentes na sociedade ocorrerá no âmbito privado.

No Brasil, um dos principais mecanismos de acesso à justiça, estabelecido pela própria Constituição Federal de 1988 é a defensoria pública, instituição esta que, ademais de obrigatória, se faz presente em poucos estados da federação. No intuito de compreender como a atuação deste órgão tem viabilizado o acesso à justiça no estado do Rio de Janeiro, a presente comunicação analisa sua trajetória institucional, desde a sua constituição em 1954 até o seu funcionamento nos dias de hoje.

Palavras-chave

Acesso à justiça; cidadania; judicialização; Defensoria Pública; representação funcional.

Abstract

The main purpose of this article is to analyze how the access to the judiciary system through the “Defensoria Pública” takes place in Rio de Janeiro. Nowadays, this question is important because the legitimate of the judiciary system implies that the population must access this without many problems. The presupposition of this asserts is the following: if the population cannot solve their problems through the judiciary system, maybe, they will try to solve these using private mechanisms.

In Brazil, the main channel that the population has to access the judiciary system is the “Defensoria Pública”. Although the Brazilian Bill of Rights disposes that every state must have this kind of system only few of them have this institution. By this, this article tries to analysis how the “Defensoria Pública” have been constituted in Rio de Janeiro, since 1954 and how it works nowadays.

Key-words

Access to justice; citizenship; judicializing; public defender; functional representation.