

© **Cadernos de Direito Actual** N^o 13. Núm. Ordinario (2020), pp. 231-247
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

A Defensoria Pública e os processos de luta por direitos humanos no Brasil

The Public Defender's Office and the human rights struggling processes in Brazil

Antonio Henrique Graciano Suxberger¹

Alberto Carvalho Amaral²

UniCEUB

Sumário: 1 Introdução. 2 Aportes para uma atuação contra-hegemônica a partir de órgãos institucionalizados. 3 Situando a Defensoria Pública: a proteção de grupos vulneráveis no Brasil. 4 Missões, dilemas e desafios para a Defensoria Pública e as perplexidades da institucionalização: inovando ou renovando o campo jurídico? 5 Conclusões. Referências.

Resumo: O artigo aproxima a percepção dos direitos humanos, especialmente à vista da teoria crítica de Joaquin Herrera Flores, e a atuação da defensoria pública no Brasil, órgão protetor dos vulneráveis e metagarantia para o acesso à Justiça. Problematisa a defensoria pública a partir de uma proposta crítica de sua operacionalização em prol de direitos humanos, com atenção aos desafios e riscos dessa escolha política consagrada no Brasil. Em aparente contradição, a defensoria surge como antagonismo às hegemônias vigentes e se consolida no bojo da constitucionalização de garantias processuais e institucionais. Seu realce legislativo dirige-se às missões e aos desafios diante do cenário jurídico-político. Suas ações e opções se desenham para a escolha política e funcional do órgão, como adequação a pautas hegemônicas ou descolamento pela naturalização sistêmica de sua atuação em benefício dos socialmente excluídos. Metodologicamente, o artigo revisa a literatura específica sobre teoria crítica dos direitos humanos aplicada às instituições e promove abordagem jurídico-compreensiva da promoção de novos direitos pela defensoria pública.

Palavras chave: Defensoria Pública. Direitos Humanos. Processos de luta. Teoria crítica.

Abstract: This paper seeks to approach the perception of human rights, based on Joaquin Herrera Flores' critical theory, and the Public Defender's Office ("Defensoria Pública") in Brazil, as the state agency that protects the vulnerable and represent a guarantee for access to justice. It aims to situate the public defender's office from a critical proposal of its operationalization in favor of human rights, attentive to the challenges and risks of Brazil's choice. The (apparent) contradiction that inserts a

¹ Professor Titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB. Investigador Associado da linha Direitos Humanos e Desenvolvimento do Programa de Doutorado em Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Pablo de Olavide. Líder do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas" do UniCEUB. Promotor de Justiça no Distrito Federal.

² Doctorando en Sociología por la Universidad de Brasilia. Máster en Derecho por el Centro Universitario de Brasília (UniCEUB). Profesor de la Escuela Superior de la Defensoria Pública del Distrito Federal (Brasil).

public service institution guided to be a player to face hegemonies relies originally in the Latin-American constitutionalism, which is defined by the progressive inclusion of procedural guarantees in constitutional texts. It asserts the missions and challenges in the juridical scenario and the options designed for the political and functional choice of this specific state agency, such as adaptation to hegemonic directives or distancing by the systemic naturalization of its performance in benefit of social excluded. Methodologically, the paper reviews the specific literature on human rights theory applied to institutions and promotes a legal-comprehensive approach on new rights enforced by the public defender's office.

Keywords: Defense. Human rights. Struggling processes. Critical theory.

Os fenômenos que "se dan en una formación social determinada – entre ellos, como no, los derechos humanos –, sólo pueden ser entendidos en el ámbito de la suma de los procesos sociales y económicos que predominan en un contexto espacio/temporal concreto. Pero, también partimos de que podemos construir propuestas normativas y realizar prácticas sociales que pueden usarse para transformar tales sistemas hegemónicos y proponer la búsqueda de alternativas reales y concretas si es que percibimos que los mismos conducen a injusticias y explotaciones del ser humano"³.

1 Introdução

A defensoria pública talvez seja, dentre as instituições os órgãos públicos brasileiros relacionados ao sistema de justiça, um dos que teve mais sensíveis alterações, em nível constitucional e legal, nos últimos anos no Brasil. Em parte, isso se deve a reformas constitucionais que, por um lado, equipararam o estatuto jurídico dos defensores a algo similar ao estatuto jurídico dos membros da magistratura e do Ministério Público, reproduzindo, com suas particularidades, medidas constitucionais e legais voltadas para operacionalização do órgão, gestão orçamentária, financeira, patrimonial, contábil, além do próprio estatuto jurídico de seus membros e servidores. Tais alterações também se voltaram para os papéis e para as funções que o órgão deve desempenhar em seu cotidiano, existindo, de forma clara, um aumento de suas atribuições que, em certa medida, desprendem-se de uma imagem histórica, centrada na atuação em juízo para pessoas sem assistência de advogados, e o reconhecimento contemporâneo de uma função estatal voltada para assistir juridicamente coletividades vulneráveis⁴.

A existência de uma conjuntura política favorável a essa temática, construída e marcada pelas articulações de associações de defensores públicos e sociedade civil junto aos parlamentos e ao executivo, é elemento importante para compreender como um órgão que, apesar de sua relevância social, especialmente em um país marcado pela pobreza e pela enorme desigualdade social, sempre esteve à margem dos outros partícipes da Justiça, como magistrados, promotores e advogados de Estado, conseguiu realizar interações que geraram consequências de grande monta, com sensíveis alterações constitucionais e legais.

A própria institucionalização do órgão no texto original da Constituição da República de 1988, que foi alvo de severos debates no âmbito constituinte⁵, já se

³ HERRERA FLORES, J. "La reinención de los derechos humanos". Ed. Atrapsuenos, Sevilla, 2007, p. 81.

⁴ Para melhor adequar o conceito de grupos vulneráveis, podemos compreender como vulneráveis, de acordo com as Regras de Brasília, as pessoas que, "por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico" (REGRAS..., 2018).

⁵ Acerca da constitucionalização da defensoria pública, interessante estudo sobre os debates constituintes encontra-se no texto de Thiago de Miranda Queiroz Moreira (in "A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça". *Opinião*

mostrou como um rompimento relevante para o tratamento prestado para os necessitados. Prevaleceu o desenho de âmbito nacional, em concorrência de atribuições entre a União, Estados e Distrito Federal, voltado primordialmente para a defesa de quem não dispusesse de condições econômicas para acessar a Justiça⁶. O critério econômico dizia respeito, naquele momento, a possuir condições materiais para contratar advogados particulares, como se o serviço prestado se restringisse a atuação em feitos judiciais em juízo, como uma opção público-governamental à função advocatícia. Essa visão econômico-material cedeu espaço para uma concepção substancial.

De outro lado, parece ser cada vez mais claro que, nas primeiras décadas do século XXI, as pautas denominadas "neoliberais" assumiram, com força e disposição, um papel relevante nas discussões políticas no Brasil, em movimento semelhante ao ocorrido no Norte global⁷, especialmente a partir do século 1970, e que foram potencializados pela *uberização*, uma nova faceta dos avanços empresariais e de gestão, inaugura uma imagem ideológica de um novo tipo de labor, de relações e que define subjetividades nesta contemporaneidade.

Esses movimentos políticos contraditórios ou, ao menos, pouco conciliáveis entre si, marcam uma das características do cenário político brasileiro que, após conturbado período, irá buscar compatibilizar esse órgão de defesa dos interesses dos necessitados e as pautas políticas. Diante dos riscos e dilemas que surgem, ressalta-se a necessidade de, mais uma vez, situar a defensoria pública a partir de uma proposta crítica de sua operacionalização em prol de direitos humanos, com olhos atentos aos desafios e aos riscos dessa escolha política consagrada no Brasil e que tem gerado ramos por diversos países da América Latina, questionando, inclusive, opções tradicionais do norte global.

Busca-se, neste artigo, compreender se e como a defensoria pública, órgão derivado de uma institucionalização voltada para assegurar assistência jurídica a grupos sociais vulneráveis, mostra-se como catalisador de processos de luta por direitos humanos no Brasil.

Na primeira seção, tecerei considerações teóricas sobre como uma instituição jurídica, ou posicionalmente jurídica, pode oferecer opções de antagonismo às hegemonias sistêmicas e institucionais, derivadas ou matizadas a partir de um cenário capitalista, situando a pobreza e a exclusão de grupos sociais como pauta relevante de políticas públicas, em um enfrentamento constante na busca da diminuição das mazelas sociais.

Na segunda seção, pretendo situar o órgão defensoria pública no Brasil, como ocorre a institucionalização, a partir de lutas desenvolvidas nos foros e nos órgãos legislativos, em decorrência de um fenômeno latino-americano de constitucionalização de garantias processuais, que ganhará projeção com o advento da Constituição da República de 1988, mas que será concretizado por emendas constitucionais advindas após interlocuções de êxito junto às Casas Legislativas.

Pública, v. 23, n. 3, p. 647-681, 2017), o qual também debateu, em outra ocasião, movimentações políticas para a criação das Defensorias Públicas estaduais (MOREIRA, T.M.Q. "A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à Justiça". In: *Encontro anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Anais...* Caxambu, 2016). São leituras e abordagens relevantes para a compreensão da defensoria pública brasileira.

⁶ O acesso à Justiça deve ultrapassar o mero acionamento de ações ou medidas em face do Poder Judiciário, para abarcar uma série de instituições, estatais ou não, com variedade de mecanismos para a busca da resolução pacífica de conflitos e do reconhecimento de direitos (SADEK, M.T.A. "Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos". *Revista USP*, n. 101, 2014, p. 57).

⁷ Adota-se, aqui, a conceituação de norte e sul globais definida por Raewyn Connell (in "A iminente revolução na teoria social". *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 27, n. 80, p. 9-20, 2012).

Na terceira e derradeira seção, as missões e desafios para este órgão, no cenário atual, serão delineados, bem como os perigos que podem significar, de um lado, a adequação às pautas hegemônicas prioritárias, especialmente pela seleção das castas jurídicas em seus quadros e pelas disputas institucionais que se voltam para prestígio, remuneração, benefícios do cargo, e, de outro, o descolamento que pode ocorrer pela naturalização das lutas sociais como um cerne mascarado de sua atuação.

Metodologicamente, o artigo se vale da revisão específica da literatura, tomando de modo particular as categorias de Joaquín Herrera Flores⁸ aplicadas às instituições, além de problematizar a promoção de novos direitos, numa perspectiva jurídico-compreensiva⁹, pela defensoria pública.

2 Aportes para uma atuação contra-hegemônica a partir de órgãos institucionalizados

A institucionalização da defensoria pública no Brasil dá-se especialmente com a Constituição de 1988, existindo, anteriormente, apenas alguns serviços, com nítida atuação judicial e usualmente em capitais muito numerosas. Depois da constitucionalização, em 1988, e de diversas reformas, constitucionais e infraconstitucionais, que realinham o órgão, dotando-o de autonomia (financeira, orçamentária, administrativa, funcional), a defensoria pública assume relevo no cenário nacional e mostra-se como uma opção institucional para concretizar direitos de parcela significativa da população, na defesa rotineira de pautas contra-hegemônicas ou, ao menos, representando interesses de uma população carente e que dificilmente conseguiria acessar o sistema judiciário sem a participação do órgão.

Dentro de um sistema que se estrutura pelas lógicas capitalistas, de acumulação de capital, que gera distanciamento e pobreza para um grande contingente populacional, a primeira indagação volta-se para questionar se é possível a estruturação de um órgão público desenhado institucionalmente e vocacionado para uma pauta de inclusão social e de exclusão de ilegalidades que representa, em seu extremo, um antagonismo à própria lógica de acumulação capitalista.

Desde logo, importante assentar que, embora o sistema capitalista, estrutura estruturante¹⁰ que condiciona a realidade, ele não determina toda a realidade. Essa é uma lógica que decorre da própria complexidade, processualidade e contingência que permitem o desenho social, sendo um pressuposto importantíssimo para situar os discursos, filosóficos e sociológicos, que se pautam pela necessidade de mudanças sociais. Do contrário, se a estrutura condiciona e determina toda a realidade, estamos fadados a repetir todos os seus sistemas exclusivos e não há o que se esperar do lado de fora.

Portanto, é possível alterar a realidade a partir de como essa realidade se apresenta, de suas estruturas, sistemas, discursos, pessoas, imagens, ou seja, desse amplo conjunto de dispositivos, elementos heterogêneos que incluem o dito e o não-dito¹¹ e que permitem a compreensão social. Mudanças são possíveis, porém não são facilmente alcançáveis, daí surgindo a necessidade de teorizar sobre como se situar e como proceder para obter uma realidade que, em que se diferencia da anterior, possibilite menos opressão e menos danos para a população.

A teoria crítica dos direitos humanos, iniciando-se pelos aportes teóricos de Joaquín Herrera Flores, em *La reinvenção de los derechos humanos*, ousa projetar um mundo diferente, pautada por premissas teóricas que possam nos retirar de qualquer lugar falseado de conforto e que possibilitariam confrontar a dura realidade

⁸ HERRERA FLORES, J. "La reinvenção de los derechos humanos". Ed. Atrapsuenõs, Sevilla, 2007.

⁹ GUSTÍN, M.B.S.; DIAS, M.T.F. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2010, p. 28.

¹⁰ BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001.

¹¹ FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 13.ed. Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1998.

dos contextos sociais que se apresentam neste século XXI, em prol de um mundo melhor.

Após criticar o discurso hegemônico e tradicional dos direitos humanos, que se vincula a pressupostos metafísicos e que, em grande medida, é linguagem que se alinha aos interesses dos setores dominantes, na manutenção do *status quo*. Alterando a própria concepção dos direitos, enquanto respostas ofertadas após lutas por mais dignidade humana, o liberalismo tradicional enfatiza uma visão estética e artificial desses dispositivos, como se fossem reconhecimento derivados da própria concepção humana, olvidando o sangue e as lágrimas que permitiram que sobreviessem e que melhorassem, um pouco, a situação dos vitimizados, dos excluídos, dos indesejados.

A teoria crítica dos direitos humanos se afasta dessa visão formal dos direitos humanos, que os situa em uma inexistente evolução de um tipo individual para um difuso, que ressalta a relevância de direitos e garantias individuais em oposição às sociais e coletivas, e situa os direitos como frutos de sua sociedade, de sua temporalidade e das relações de poder desiguais, que se articulam e oferecem respostas, mantendo-se, em certo nível, as dessemelhanças e as hierarquias. Como fruto temporal, podem ser articulados para operar no mundo e nas suas dinâmicas, com força emancipadora, não apenas de legitimação.

Os direitos humanos "*deben considerarse con la puesta en práctica de disposiciones críticas con respecto al conjunto de posiciones desiguales que las personas y grupos ostentan tanto se un nivel local como global*"¹². Nessa esteira, o órgão que assume a proteção dos direitos humanos na órbita de todos os grupos vulneráveis, como se apresenta a atual conformação da defensoria pública brasileira, deve estar permeado de ferramentas, instrumentos e de presentantes que se coloquem no sentido de denunciar abusos e ilegalidades, diminuindo as mazelas sociais.

Mas como articular-se com esse objetivo emancipador? Para uma ação emancipadora, deve-se considerar que (a) a análise teórica sempre deve exteriorizar as estratégias de reprodução de que se valem as relações de força hegemônica; (b) deve ser explicitado que essas estratégias cumprem 3 (três) funções, que devem ser criticadas e denunciadas, quais sejam, se voltam para a própria perpetuação, geram obrigações morais sobre a estrutura hegemônica de posições e disposições e engendram a construção de garantias jurídicas, políticas e econômicas dessa reprodução/dominação que se apresentam como cláusulas pétreas imutáveis; e (c) visibilizar constantemente as manipulações simbólicas que estas estratégias promovem através de processos educativos, culturais e midiáticos¹³.

Utilizando-se das 4 (quatro) estratégias que Joaquín Herrera Flores descreve, como elementos para antagonismo, podemos conceber um órgão voltado para essa função, concebendo, também, que o estado de exclusão contínua de parcela populacional, a longo prazo, é ofensivo a qualquer normatividade social e tende à própria erupção das estruturas sociais.

Assim, a primeira estratégia, é compreender que conhecer é saber interpretar o mundo. O mundo atual está embebido da racionalidade que enfatiza as liberdades individuais e o Estado de direito formal em detrimento dos direitos sociais e do Estado social de direito, dando base para a ideologia jurídica e política dominantes, que também pautam o neoliberalismo e neoconservadorismo. Para modificar essa racionalidade, é imperioso conhece-la para, após, instrumentalizar meios de superá-la. Logo, "devemos desenvolver um programa educativo e de ação que conscientize todas e todos da necessidade de enfrentar com o maior número de instrumentos

¹² HERRERA FLORES, J. "La reinención de los derechos humanos". Ed. Atrapsuenos, Sevilla, 2007, p. 84.

¹³ HERRERA FLORES, J. "La reinención de los derechos humanos". Ed. Atrapsuenos, Sevilla, 2007, p. 85-86.

possíveis esses obstáculos que impedem a realização efetiva dos fins indicados¹⁴. A segunda estratégia enuncia que todo conhecimento é produzido por alguém, situado em determinado contexto, e se presta para um determinado objetivo ou finalidade¹⁵, logo o próprio conhecimento deve ser alvo de crítica, concebendo-se o homem como algo mais que liberdades individuais e que o mundo escapa, sempre, a qualquer mapa mental ou pré-definição. Os direitos não surgem do nada, como um espirro de genialidade ou de pureza, sendo fruto de circunstâncias reais de tensionamento de poder, que gerarão efeitos reais. Pela terceira, ao definir eu delimito o horizonte de direitos humanos que vindico e que irei realizar as lutas necessárias para obtê-lo, logo, “uma delimitação dos direitos em função de uma escolha ética, axiológica e política: a da dignidade humana de todos os que são vítimas de violações ou dos que são excluídos sistematicamente dos processos e dos espaços de positivação e reconhecimento de seus anseios, de seus valores e de suas concepções a respeito de como deveriam ser entendidas as relações humanas na sociedade”¹⁶. Devo colocar em marcha processos de luta pela dignidade humana ou a própria instituição desses direitos, para a construção de espaços que permitam um empoderamento plural e diferenciado¹⁷. A quarta, por derradeiro, uma definição material de dignidade humana pressupõe bases teóricas, que acentuem os processos históricos envolvidos nas lutas contra opressão e dominação, e que permita a criação de espaços de luta, que propiciem o surgimento e desenvolvimento de propostas alternativas à realidade, respeitando-se os 5 (cinco) deveres básicos, quais sejam, reconhecimento, respeito, reciprocidade, responsabilidade e redistribuição.¹⁸

Essas estratégias devem levar em consideração que, na pragmática dos direitos humanos, as instituições, enquanto normas, regramentos e procedimentos articulados hierárquica e burocraticamente para a resolução de conflitos, irão suportar toda a estrutura cognitiva e, se “uma teoria chega a ser posta em prática institucionalmente, aumenta sua capacidade de ‘durar’, de ser ‘transmitida’ e, inclusive, de ‘resistir’ a possíveis deformações”¹⁹, logo, uma institucionalização como a defensoria pública, que iremos nos debruçar na próxima seção, possui uma potencialidade de atuação concreta relevante e imprescindível.

O componente institucional dos direitos é, então, muito relevante, pois toda instituição é o resultado jurídico/político/econômico e/ou social de uma determinada forma de entender os conflitos sociais. Nesse sentido, entendemos as instituições como espaços de mediação nos quais se cristalizam os resultados sempre provisórios das lutas sociais por dignidade. Tudo isso sem esquecer que falar de “instituição” é o mesmo que tratar das relações de poder que primam no momento histórico concreto em que vivemos. Daí a enorme importância da luta político/institucional para levar à prática nossas ideias críticas sobre os direitos²⁰.

Indiscutivelmente, no atual cenário do sistema de justiça, a defensoria pública parece agrupar essa potencialidade prática das teorias emancipadoras. Desde sua concepção, como uma instrumentalização de assistência judicial aos hipossuficientes

¹⁴ HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009, p. 93.

¹⁵ HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009, p. 98.

¹⁶ HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009, p. 107.

¹⁷ HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009, p. 109.

¹⁸ HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009, p. 110.

¹⁹ HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009, p. 122.

²⁰ HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009, p. 123.

econômicos, à sua atuação em prol de grupos vulneráveis, o desenho institucional possui elementos para encampar e concretizar as lutas sociais por dignidade.

3. Situando a Defensoria Pública: a proteção de grupos vulneráveis no Brasil

Desde que atentas às características essenciais para uma abordagem crítica dos direitos humanos, que ultrapasse critérios liberais de uma realidade evolucionista ficcional inexistente, as instituições possuem potencialidade ínsita para a concretização de teorias e práticas. Nesta seção, pretendo discorrer brevemente sobre a opção institucional adotada pelo Constituinte de 1988, qual seja, a criação de um órgão de Estado, essencial à função jurisdicional do Estado e aos próprios anseios democráticos do texto constitucional, composto por advogados selecionados por concurso público, de provas e títulos, em carreira estável, impossibilitados de advogar, e vinculados à prestação de assistência jurídica gratuita aos necessitados.

Inicialmente, é preciso definir o que é a prestação de assistência jurídica. E, para bem compreender esse termo, precisamos definir o que seja "acesso à Justiça". O acesso à Justiça, tradicionalmente, se volta para duas finalidades essenciais do sistema jurídico, quais sejam, propiciar que todos possam reivindicar direitos e/ou a resolução de conflitos sob a tutela Estatal e, também, que os resultados advindos da prestação jurisdicional sejam justos, individual e socialmente²¹. Embora possamos alinhar outros elementos modernos relevantes nessa definição, ela ainda possui relevância para a compreensão e comparação de ordenamentos distintos.

No Brasil, criou-se um órgão com atribuição inerente voltada para prestar acesso à Justiça, possibilitando a assistência judicial, ou seja, provendo meios para que as pessoas possam ingressar com ações ou contestar demandas contra si, manejar de recursos ou outros instrumentos no âmbito do Poder Judiciário. Para além disso, a defensoria pública foi disciplinada para ofertar assistência jurídica, a qual, englobando a assistência judicial, volta-se em um sentido mais amplo em busca de concretizar direitos, prestar a orientação jurídica, ainda que desvinculada de processos ou sem que seja necessário demandar juntamente ao Judiciário, propiciar a educação em direitos humanos e a busca pela diminuição das desigualdades sociais, garantindo-se meios de defesa e de proteção para grupos vulneráveis, protegendo-os contra os desmandos de corporações ou do próprio Estado. Possível falar, inclusive, da necessidade de se buscar uma assistência jurídica que rompa barreiras formais, de forma sensibilizada às demandas e dramas sociais²².

O desenho constitucional da defensoria pública apresenta um órgão, de viés nacional, com abrangência para tutelar as pretensões jurídicas, judiciais ou extrajudiciais, não limitadas necessariamente à tutela de direitos em juízo, de grupos vulneráveis e de pessoas sem condições financeiras de acessar os serviços de advogados particulares.

A institucionalização, que marca o desenho da defensoria pública brasileira, afasta-se dos sistemas de acesso à Justiça visualizados por Mauro Cappelletti e

²¹ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Ed. Fabris, Porto Alegre, 1988, p. 3.

²² A assistência jurídica sensibilizada (AMARAL, A.C. "Mulheres, violência de gênero e as dificuldades no acesso às proteções judiciais da Lei Maria da Penha". *Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress* (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017), de extrema relevância em situações de vitimização por violências estruturais históricas, no âmbito individual ou coletivo, não se limita à atuação processual/judicial, perseguindo o empoderamento da mulher, conscientizando-a em direitos (AMARAL, A.C. *A violência doméstica a partir do olhar das vítimas: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo*. D'Plácido, Belo Horizonte, 2017, p. 328) e evitando atitudes recriminatórias, em um nível interpessoal (MILLS, L.G. "On the other side of silence: affective lawyering for intimate abuse". *Cornell Law Review*. Nova Iorque, vol. 81, 1996, p. 1228).

Bryant Garth²³, os quais vislumbravam a possibilidade de atuação pelo sistema do *judicare*, pelo sistema de advogados remunerados pelos cofres públicos e, ainda, por sistemas mistos. Para esses autores, o Estado moderno, ao ultrapassar a visão formalista dos estados liberais burgueses (séculos XVIII e XIX) de que bastaria o acesso à Justiça, com meios para ingressar ou se defender em feitos judiciais, vislumbra, como dever estatal, a diminuição da miséria e da pobreza.

Para propiciar os meios adequados para a defesa dos direitos dessa parcela populacional, Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Oriental estipularam o sistema denominado *judicare*, em que a assistência é direito de todos que se enquadram em um conceito de baixa renda. Realizada a comprovação, a parte beneficiária poderia escolher, a partir de uma lista de advogados particulares, quem iria patrocinar sua ação e receber os valores de honorários para sua atuação²⁴. Nos Estados Unidos da América do Norte, adotou-se o sistema dos advogados remunerados pelos cofres públicos, que, em “escritórios de vizinhança”, manejavam ações coletivas, principalmente, e buscavam conscientizar a população marginalizada e pobre sobre seus direitos enquanto classe²⁵. Existiam, ainda, sistemas combinados, como o da Suécia e de Quebec, no Canadá, em que se poderia optar por advogados particulares ou advogados servidores públicos, ou o da Austrália, Holanda e Grã-Bretanha, em que centros de atendimento de vizinhança suplementavam os serviços prestados por advogados escolhidos via *judicare*²⁶.

Esses sistemas possuíam falhas e os sistemas mistos voltavam-se para tentar diminuir ou dirimir os prejuízos, sem conseguir tanto sucesso. O caminho brasileiro, porém, foi diverso.

Atualizando esses modelos propostos por Cappelletti e Garth, é perceptível que, no Brasil, criou-se uma terceira via, que não pode ser considerada mera combinação dos modelos *judicare* e advogados remunerados pelo Estado. A Defensoria Pública é uma instituição de Estado autônoma, porém, na sua atuação, congrega servidores públicos devidamente habilitados, com remuneração paga pelo Estado independentemente do êxito nas lides que atuam, e que devem atuar em questões individuais ou coletivas, com anseios primordiais voltados para evitar o excessivo ajuizamento de demandas – ênfase, portanto, na resolução extrajudicial de conflitos –, e com exigências de atuação para conscientização de direitos, para promoção dos direitos humanos e para a maior atuação em relação às pessoas carentes e grupos vulneravelmente expostos²⁷.

A defensoria pública brasileira apresenta-se como órgão autônomo, com independência orçamentária, administrativa, funcional, financeira e patrimonial²⁸. E,

²³ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Ed. Fabris, Porto Alegre, 1988.

²⁴ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Ed. Fabris, Porto Alegre, 1988, p. 13-14.

²⁵ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Ed. Fabris, Porto Alegre, 1988, p. 16.

²⁶ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Ed. Fabris, Porto Alegre, 1988, p. 16-17.

²⁷ SUXBERGER, A.H.G; AMARAL, A.C. “A defensoria pública como garantia constitucional processual de acesso à justiça na América do Sul”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, nº 2, p. 116-131, out. 2016, p. 115.

²⁸ Na Constituição da República, a defensoria pública teve alterações significativas nos últimos anos, em razão, primordialmente, dessas 4 (quatro) emendas. A Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, que, ao alterar o texto constitucional, previu a autonomia funcional e administrativa, além da iniciativa orçamentária para as Defensorias Públicas estaduais. A Emenda Constitucional n.º 69, de 2012, que transfere da União para o Distrito Federal a competência para legislar sobre sua própria defensoria pública, reconhecendo uma situação fática e jurídica corrente nesse ente federativo. Emenda Constitucional n.º 74, de 2013, que estendeu os efeitos da Emenda Constitucional n.º 45 para a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal. E, por fim, mas não menos relevante, a Emenda Constitucional n.º 80, que alterou significativamente o papel constitucional do órgão defensoria pública, seja criando uma seção específica para ela (Seção IV), prevendo explicitamente no texto constitucional os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e da independência funcional, bem como aplicou, no que couber, as disposições previstas nos arts. 93, II, e 96, relativas à magistratura, para a defensoria.

como metagarantia, ou seja, garantidora de uma garantia constitucional, que é o próprio acesso à Justiça²⁹, é instituição perene, essencial à função jurisdicional do Estado e que, em seu mister, concretiza o princípio democrático, ao pretender diminuir as mazelas sociais e as diminuições vivenciadas por grupos vulneráveis, cabendo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa integral e em todos os graus e instâncias dos direitos individuais e coletivos dos necessitados e dos grupos vulneráveis.

A defensoria pública brasileira reparte-se, em razão de sua atuação³⁰, em grandes ramos, quais sejam, a Defensoria Pública da União (DPU), a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), as Defensorias Públicas estaduais (DPE's) e as Defensorias Públicas dos Territórios³¹. Para aquelas matérias que tramitam na Justiça estadual ou do Distrito Federal, terá atribuições para atuar a defensoria correspondente. Por sua vez, para as matérias que tramitam na Justiça Federal, do Trabalho, Militar, a atribuição será da DPU.

Da mesma forma, a competência para organizar e manter a DPU e a Defensoria Pública dos Territórios será da União e para organizar e manter as DPE's e a DPDF será, respectivamente, do referido Estado ou do Distrito Federal. Com relação às normas advindas do legislativo, a competência para legislar sobre normas da DPU e normas gerais das DPE's e da DPDF é do legislativo federal, devendo os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre as normas específicas de suas próprias defensorias, no exercício de sua competência³².

No exercício de suas funções, os defensores públicos possuem instrumentos para a proteção do exercício pleno e desimpedido dessa função pública, decorrentes da Constituição da República e que se confundem com o próprio órgão, como os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e da independência funcional, ou de garantias voltadas para seus afazeres cotidianos, alguns com assento constitucional, como a inamovibilidade³³, o acesso à carreira por concurso público de provas e títulos, promoção na carreira por merecimento ou antiguidade, e outros de assento legal, como irredutibilidade de vencimentos, estabilidade, direito de recusa a causas em que fundamente inadequado o patrocínio, entre outras.

E, embora haja uma certa regularidade com relação a órgãos, atribuições e tipos de demandas submetidas às diversas defensorias, é importante trazer para o bojo deste artigo a mesma advertência realizada por Bruno Amaral Machado, ao analisar o desenho institucional do Ministério Público:

²⁹ A defensoria pública, que concretiza o "Estado-defensorial" no Brasil, assume o papel de metagarantia (DEVISATE, R. "Categorização: o modelo constitucional, o defensor público e o seu atuar – ato de defensorar" em *Defensoria Pública: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia*. ANADep, Brasília, 2015), na medida em que é um instrumento para assegurar a garantia constitucional de acesso à Justiça, de pessoas carentes e grupos vulneráveis, porém de abrangência muito maior que o mero ajuizamento de demandas perante o Poder Judiciário, em razão de sua função político-institucional em prol dessa parcela populacional carente (AMARAL, A.C. *A violência doméstica a partir do olhar das vítimas: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo*. D'Plácido, Belo Horizonte, 2017, p. 311, nota 142).

³⁰ Importante assinalar que, em razão o princípio da unidade, que ganhou assento constitucional em razão da Emenda Constitucional n.º 80, de 2014, mas que já constava na Lei Complementar Federal n.º 80/1994, essas divisões são internas e se justificam para a melhor atuação do órgão.

³¹ Para fins didáticos, considerando as atribuições constitucionais de competência e o cenário delineado após as alterações constitucionais, a Defensoria Pública dos Territórios, caso venha a ser criado algum território federal, incorpora-se na DPU e é tratada de forma similar.

³² Nesse sentido, é a previsão do art. 24, XIII, §§ 1º ao 4º, eis que é competência concorrente da União, do Distrito Federal e dos Estados para legislar sobre assistência jurídica e defensoria pública, devendo a União estabelecer normas gerais para os Estados e o Distrito Federal, os quais, por sua vez, exercerão sua concorrência suplementar.

³³ A garantia da inamovibilidade não possui caráter absoluto, sendo possível a remoção por interesse público (art. 93, VIII, c/c 134, §4º, da Constituição da República).

Certamente, há uma diversidade de modelos institucionais. Os exemplos e experiências concretas demonstram que o modelo idealizado constitucionalmente constitui apenas o ponto de partida. O desempenho das funções relaciona-se a distintas variáveis. Fatores organizacionais jogam um papel relevante, na medida em que a distribuição das tarefas entre os integrantes da organização passa pela estruturação burocrática (burocracia no sentido weberiano) das diversas funções institucionais³⁴.

Assim, ainda que haja questões comunicáveis entre as DPE's e DPDF, especialmente em relação ao quadro de pessoal, as particularidades vivências de cada ramo faz surgir distanciamentos grandes, inclusive pelas rotinas adotadas, pelos enfoques privilegiados. Acentuar essa característica é importante para não se esquecer, em algum momento, que as aproximações não são capazes de silenciar as dinâmicas particulares de constituição de cada uma das defensorias públicas, bem como o tipo de atuação que terá em determinadas matérias e como poderá se apresentar como um órgão mais ou menos combativo, mais ou menos atento às demandas sociais emancipatórias, mais ou menos articulado com os demais órgãos e instituições, inclusive na mídia, não necessariamente tradicional.

4 Missões, dilemas e desafios para a Defensoria Pública e as perplexidades da institucionalização: inovando ou renovando o campo jurídico?

Nesse tópico, tentaremos situar os cenários que se avizinham para a defensoria pública brasileira, já que, a depender de suas decisões e de como irá articular sua atuação, poderá desempenhar um papel de inclusão ou de exclusão de direitos humanos da população vulnerável, servindo-se como instrumento de retificação ou de emancipação social.

O contexto pode condicionar – e assim o faz efetivamente, inclusive em decorrência de sua própria estruturação –, porém não determina³⁵ o desenho social, existindo celeumas e espaços que permitem uma crítica e uma visão diferenciada. Essa é a aposta da visão crítica dos direitos humanos, com o objetivo de posicionar-se contra os elementos básicos do sistema capitalista e de sua tendência inexorável à acumulação predatória, podem ser adotadas estratégias de antagonismo, de insurgência e de confrontação. A mera concepção ou o desenho normativo não são suficientes para determinar como e de que maneira as instituições se portarão, especialmente porque, como ocorre em todos os momentos históricos, somos atravessados por processos complexos e contraditórios, que nos tencionam cotidianamente. E, este momento, sinaliza mais uma ocasião de definição paradigmática de políticas públicas e de rumos no Brasil.

Nas primeiras décadas do século XXI, as pautas denominadas “neoliberais” assumiram, com força e disposição, um papel relevante nas discussões políticas no Brasil, em movimento semelhante ao ocorrido a partir do século 1970 no Norte global. Pautas como desestatização, aumento da competitividade, diminuição de políticas sociais para setores menos abastados, diminuição de “privilégios” como direitos de seguridade social, redução de direitos e garantias trabalhistas, tem incrementado sua força, enquanto se visualiza uma depreciação dos elementos até então tradicionais na relação de emprego, por uma *uberização*, como imagem ideológica, que marca um novo tipo de sociedade e de cidadão, que assume seu futuro e toda sua sorte dependente de seu próprio mérito, ressignificando as relações em que se insere, retirando de sua visão os diversos mecanismos de submissão, típicos de estruturas capitalistas e do próprio subdesenvolvimento que o Brasil, como

³⁴ MACHADO, B.A. “Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais”. *Revista brasileira de ciências criminais*, v. 19, n. 88, 2011.

³⁵ HERRERA FLORES, J. “La reinvencción de los derechos humanos”. Ed. Atrapsuenõs, Sevilla, 2007, p. 87.

diversos outros países do Sul global, colonizados e ainda dependentes, é obrigado a situar-se, por submissão e opressão dos países do norte global.

A *uberização*, que ultrapassa o aplicativo de celular e marca o cenário mundial com a assunção total de todos os riscos pelos que já estavam à margem dos avanços culturais ou muito perto dessa margem, talvez seja um dos principais fatores que alteram toda a dinâmica social e que molda uma subjetividade que, em que pese anuncie independência, escamoteia e elimina qualquer possibilidade de visualizar os diversos mecanismos sociais de controle e exclusão daqueles menos abastados que permanecem em operacionalização. O homem e a mulher que se esperam, nessa sociedade, não dependem dos outros, assumem os próprios riscos e irão – ou pretendem – conseguir seu sucesso por mérito próprio, conquistado por seu esforço, em suas horas de trabalho que não são mais ociosas, enquanto, de outro lado, repassasse para o empregado-uber todo o risco da atividade econômica, inclusive moralmente. Isso no bojo de uma sociedade midiática, que se veste, se relaciona e se comunica por aplicativos que expõe toda a intimidade sem rodeios e sem censuras, com possibilidade de engajamentos e de violações, democráticas ou não, com potencial inédito de reunião e disseminação³⁶.

Com a naturalização dos fenômenos, tal como ocorre com a *uberização*, os excluídos e explorados apropriam-se dos mecanismos de reprodução e de dominação hegemônicos. Frases de efeito, imagens e sentidos são articulados e reiterados, em uma reafirmação de um posicionamento que viola às expectativas desses grupos dominados, mas que servem para enfrentar o cotidiano de violações, bem como situar suas expectativas no mundo. Essa estratégia de sobrevivência mina as possibilidades de rompimento por esses excluídos.

De outro lado, vimos que a institucionalização de uma defensoria pública independente e autônoma ganhou força, sobretudo, pelas substanciais reformas nos textos constitucionais e legais, além da própria atuação junto à sociedade civil do órgão, também durante essas primeiras décadas. A divulgação de suas atribuições e articulações realizadas além dos fóruns, em ambientes populares ou na defesa das populações tradicionalmente excluídas dos avanços culturais, marcaram uma institucionalização muito particular. E, nesse ponto, evidencia-se mais uma vez como os processos de luta e seus reconhecimentos não são uniformes, sofrendo todo tipo de interferência e contingência. Como o órgão irá se portar nessa nova dinâmica sócio-política instaurada?

Início, pois, pela possibilidade de alinhamento do órgão defensoria pública com outras carreiras jurídicas, o que poderia significar uma perda de participação voltada para o engajamento social e que tende à clausura em questões internas, de posicionamento do órgão perante outros do sistema de justiça, ou de limitação às questões funcionais de seus membros e servidores.

Os órgãos são compostos por pessoas, envoltas em subjetividades alinhadas ao modelo capitalista hegemônico e não se pode exigir, ao menos não com critérios objetivos razoáveis e de antemão, pessoas outras que venham a inserir-se em tais instituições. A seleção por concurso público, na medida em que prima por critérios de objetividade, acaba por homogeneizar as opções para os candidatos melhor preparados, que não se vinculam à magistratura, ministério público, defensoria, advocacia pública ou outras carreiras jurídicas apenas em razão de suas experiências ou aptidões. Os critérios de objetividade acabam por suprimir caracteres pessoais de maior ou menor aproximação da atividade desempenhada, o que causa

³⁶ As jornadas de julho de 2013, no Brasil, foram um dos primeiros sinais do poder de agrupamento que pode ser propiciado pelas novas mídias sociais e que, em diversas eleições em países democráticos, tem questionado as estruturas políticas tradicionais e dando voz a pretensões e movimentos que não conseguiam se articular no passado, ressurgindo pleitos conservadores, reacionários, anticientíficos e, em certa medida, resignificando pretensões nada democráticas. A “democratização” propiciada por esses aplicativos acabou por transformar a cena pública nos momentos e sentimentos instantâneos de seus usuários, sem qualquer censura e sem qualquer compromisso ético em face dos demais cidadãos.

desvirtuamento na hora de operacionalização de sua atividade rotineira, além de ser possível uma total dissonância entre as concepções particulares e as articulações organicamente atribuídas para o órgão³⁷.

A questão remuneratória é tormentosa e merece ser tratada com cautela. Eventuais buscas de melhorias remuneratórias, benefícios e outras vantagens advindas do cargo, usuais nos outros órgãos componentes do sistema judicial brasileiro, também se fazem presentes nas diversas defensorias públicas. Em razão de elementos que permeiam o capital cultural que detém aqueles que conseguem alcançar esses cargos públicos, seja pelos gastos necessários para obtenção de instrução suficiente para alcançar o bacharelado em direito, obtenção da carteira da ordem, dificuldade e da alta competitividade envolvendo a aprovação em concursos públicos, há a constituição de uma elite jurídica que distancia-se, sensivelmente, do público que a ela recorre na busca por auxílio jurídico. E essa elite jurídica, ainda que incluída em um órgão voltado para os pobres e mais vulneráveis, no momento de análise de remuneração e outros benefícios, buscam por espelhar a situação de outros órgãos, ainda que suas atividades sejam bem distanciadas.

Em um país marcado pela desigualdade, não há dúvidas que as carreiras jurídicas se apresentam como uma grande possibilidade de mudança remuneratória, para os menos abastados, ou de manutenção de famílias com boas condições econômicas. Essa situação, todavia, não é particular ao Brasil e tem certa semelhança com ocorrido em outros países, seja do sul ou do norte globais – apesar de não ser o cenário adequado, é uma das facetas que mantém as diferenças entre os detentores de poder e os demais. Também é importante assinalar que, embora seja relevante a luta pelos direitos da população carente, é imprescindível apresentar-se como um órgão do sistema de justiça que pode cooptar bons quadros, ao menos em uma visão funcional-sistêmica. Garantias, privilégios e remuneração compatíveis com outros atores como juízes e promotores são elementos que contam para a manutenção de profissionais ou sua seleção em certames públicos, evitando esvaziamento para outras carreiras e possibilitando que bons defensores possam dedicar-se integralmente às suas atribuições.

É concreta a possibilidade de a defensoria situar-se como tantos outros órgãos e, em que pese seu importante papel social e de proteção às minorias castigadas pelo sistema capitalista hegemônico, focar seus esforços em questões internas, orgânicas. Há, inclusive, estudos que apontam uma certa cooptação do órgão e como tem se estruturado à margem de sua função institucional primordial, para manter as hierarquias postas³⁸.

Porém, divergindo desse posicionamento, não creio que haja uma desvirtuada e deliberada perseguição de fins outros, olvidando-se das finalidades constitucionais e legais. A questão não é tão simplesmente delineada e não pode ser enquadrada de maneira tão rígida e definida – há um cenário mais complexo. Em realidade, a partir do paradigma de estudos sistêmicos, é esperado que os diversos organismos jurídicos, ao se especializarem, busquem fortalecer o órgão, as carreiras componentes – e um dos elementos de distinção entre os diversos cargos jurídicos é a remuneração e benesses. Essa diferenciação funcional é ínsita à própria

³⁷ ALBRECHT, P.A.T.; KRAWULSKI, E. "Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público". *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 14, n. 2, 2011, p. 211-226.

³⁸ CARDOSO, L.Z.L. *Um espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017, 336p.

caracterização dos órgãos estatais³⁹ e, como já visto operar em outras carreiras, também se articula dessa forma na própria defensoria pública⁴⁰.

O simples alinhamento a outras carreiras jurídicas, distanciadas da população em seus afazeres cotidianos, no caso da defensoria pública, possui dificuldades extras, já que, em razão da maior abertura deste órgão à sociedade civil, resta mais dificultoso que se alinhe ao modelo tradicional. Essas características que refletem uma casta jurídica, pela própria atuação dos defensores, são questionadas diuturnamente e, ao contrário dos demais órgãos do sistema de justiça, há instrumentos internos de oxigenação e de certa supervisão de suas atividades pela sociedade civil. Na estrutura da defensoria pública, desenhou-se a figura do Ouvidor-Geral, papel de oxigenação e controle popular⁴¹. É uma figura que, necessariamente, não pode ser exercida por membro da carreira, sendo a possibilidade de a sociedade civil ingressar no órgão, realizando uma interlocução entre os pleitos de populares e eventuais distanciamentos.

E, mais uma vez inovando no âmbito do sistema de justiça, o estatuto da defensoria pública prevê, em artigo exclusivo (art. 4º-A), explicitação e proteção dos direitos dos usuários de seus serviços, comprometendo-se, de alguma forma, ao mínimo essencial, além de outros previstos em outras normativas, como informações sobre localização e horário de funcionamento de seus órgãos e acerca da tramitação de processos e procedimentos para providências necessárias para a defesa de seus interesses, a qualidade e a eficiência de seus serviços, o direito de revisão no caso de recusa de atuação pelo Defensor Público, a previsão do defensor natural para a tutela de seus direitos e a atuação de defensores distintos, na ocorrência de interesses antagônicos ou colidentes.

Assinalam-se, também, previsões legais e práticas que ultrapassam a visão adversarial, como a principal caracterização de sua atuação no âmbito judicial, sendo prestigiada a busca por meios consensuais de resolução de conflitos, a educação em direitos humanos, a atuação em prol das vítimas e para a diminuição das mazelas sociais, enfim, um amplo rol de atividades que não podem e não devem ser submetidas, apenas, a ajuizamento de ações perante o Judiciário. O papel a ser desempenhado extrapola os fóruns e exige articulações políticas, esclarecimentos junto à população alvo, medidas de esclarecimento e de prevenção em matérias de relevância social distinta. No âmbito criminal, o órgão defensoria pública pode atuar em momento anterior ao oferecimento da denúncia, quando realiza o acompanhamento do inquérito policial, pelo indiciado ou pelas vítimas; pode atuar dentro do processo, porém com o objetivo de perseguir a condenação do acusado, atuando como assistente de acusação pela vítima ou com o objetivo de prestar auxílio à vítima, independentemente do rumo processual, como está previsto na Lei Maria da Penha. Pode atuar, ainda, na fiscalização das políticas públicas voltadas para o encarceramento, protegendo esse grupo vulnerável composto pelas pessoas em encarceramento. São exemplos de atividades que, além de ultrapassarem a visão tradicional do tipo de atuação, indicam que há um amplo campo para desenvolver

³⁹ MACHADO, B.A. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Ed. Marcial Pons, São Paulo, 2014; MACHADO, B.A. "O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas". *Revista brasileira de segurança pública*, v. 9, n. 1, p. 12-33, 2015.

⁴⁰ AMARAL, A.C. *A violência doméstica a partir do olhar das vítimas: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo*. D'Plácido, Belo Horizonte, 2017.

⁴¹ No caso das Defensorias Públicas do Distrito Federal e dos Estados, a Lei Complementar Federal n. 80/1994 prevê a existência de um Ouvidor-Geral, órgão auxiliar, voltado para a promoção da qualidade dos serviços prestados pelo órgão. O Ouvidor-Geral é, necessariamente, estranho ao órgão, sendo essa uma de suas características mais interessantes, de verdadeira oxigenação do órgão, sendo um cidadão de reputação ilibada, não integrante da carreira, indicando em lista tríplice pela sociedade civil, escolhido pelo Conselho Superior e nomeado pelo Defensor Público-Geral, para mandato de 2 (dois) anos, em cargo a ser exercido em regime de dedicação exclusiva.

suas atribuições constitucionais e legais. Essas atividades extrapolam a ideia conservadora de defensor para acusado ou, no máximo, para buscar indenização para a vítima, em caso de condenação. Vem ao encontro, também, de recentes atuações das defensorias públicas no âmbito criminal a partir de instrumentos não típicos, como ações civis públicas ou habeas corpus coletivo⁴², ou a interlocução de forma não usual, como, por exemplo, a ocorrente no âmbito da Lei Maria da Penha⁴³.

De outro lado, o conceito de grupos vulneráveis, que recentemente se adere aos fins buscados pela defensoria pública e que se alinha ao desenho orgânico que o órgão obtém, especialmente após sua inclusão como um dos legitimados a atuar em ações civis públicas e o reconhecimento judicial da relevância da atuação do órgão nesse viés, amplia sobremaneira a atuação, que, na redação anterior da Constituição, limitava-se à tutela dos desabastecidos financeiramente, ou seja, dos miseráveis, daqueles que não tinham condição de utilizar serviços de advogados particulares.

Enquanto *custos vulnerabilis*⁴⁴, cabe à defensoria pública a tutela de coletividades que estejam em situação de vulnerabilidade, um conceito amplo e que aumenta, vertiginosamente, a relevância do órgão no sistema de justiça brasileiro, aí se incluindo, sem grandes questionamentos, a tutela de menores e adolescentes em situação irregular, consumidores, idosos, grupos socialmente excluídos e marginalizados, encarcerados, vítimas de violência doméstica. Não se pode esquecer a importância das práticas sociais e institucionais participativas, pois dão a dimensão real do que é e do que não é democratizado desde um ponto de vista de efetiva atuação do povo⁴⁵.

Essas articulações, contextualizadas dentro do quadro esperado de atuação da defensoria pública, ou seja, em prol de novas defesas de direitos humanos de imigrantes, indígenas, ambientais, jovens, feministas, negros, coletivos rurais, LGBT, entre tantas outras, acentuam que é possível, sim, sonhar com outras possibilidades que emancipem pessoas usualmente vilipendiadas pelas estruturas constituídas.

⁴² Um exemplo recente é o *habeas corpus* coletivo (HC n.º 143641/SP), que tramitou no Supremo Tribunal Federal, impetrado pela Defensoria Pública da União, e que buscava relaxar prisões cautelares de gestantes e mulheres com filhos de até 12 (doze) anos de idade. Além da própria atuação não usual da DPU, diversas DPE's solicitaram o ingresso nos autos na função de *custos vulnerabilis*.

⁴³ A Lei Maria da Penha encarrega à defensoria pública a promoção da assistência jurídica à mulher vitimizada, não necessariamente vinculada à esfera criminal, prevendo interlocução com a rede de proteção e com possibilidade de intervenção além dos limites judiciais. Indica um posicionamento até então inovador no processo penal. A defensoria não agiria como o tradicional assistente de acusação, mas assumiria um papel não limitado ao processo e às respostas sistêmicas que o Poder Judiciário pode propiciar. Sua atuação seria prestar atendimento jurídico amplo, inclusive nas esferas policial e judicial, de forma específica e humanizada (a esse respeito, veja AMARAL, A.C. *A violência doméstica a partir do olhar das vítimas: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo*. D'Plácido, Belo Horizonte, 2017, p. 146 e 346).

⁴⁴ Para conferir algumas críticas ao conceito, formulação e uso da nomenclatura *custos vulnerabilis*, sugerimos a leitura dos seguintes textos: AZEVEDO, J.C. "A atuação da Defensoria Pública em favor de vulneráveis: proposta de um perfil institucional à luz da função promocional dos direitos humanos". Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Congresso_2017.pdf#page=69>. Acesso em 15 jan. 2020; MAIA, M.C. "Custos Vulnerabilis Constitucional: o Estado Defensor entre o RESp 1.192.577-RS e a PEC 4/14". *Revista Jurídica Consulex*, 417, Brasília, 2014, p. 55-57; MAIA, M.C. "Quem defende as minorias vulneráveis? Perspectiva defensoriais, ministeriais e jurisdicionais à luz da tutela dos vulneráveis e das minorias". *Seleções jurídicas*. Rio de Janeiro, 2014, p. 17-19.

⁴⁵ SANCHEZ RUBIO, D. "Repensando los derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia". Mad Ediciones, Madrid, 2007, p. 25.

5 Conclusões

"Los sistemas de garantía jurídicos para hacerlos efectivos deben ir acompañados de más garantías"⁴⁶. A institucionalização da defensoria pública, que se apresenta como metagarantia, na medida em que visa garantir a própria garantia de acesso à Justiça, é um instrumento de efetivação dos direitos humanos e, a partir das teorizações da abordagem crítica dos direitos humanos, mostra-se como um plano possível para a emancipação.

É inegável o avanço de pautas que, sob pleitos de enfrentamento à crise e recessão, vem paulatinamente atacando e diminuindo direitos sociais reconhecidos a diversos grupos vulneráveis. Se, nas décadas posteriores a 1970, esse fenômeno foi observado, em grande medida, em diversos países europeus, Estados Unidos da América do Norte e na Inglaterra⁴⁷, a segunda metade da primeira década do século XXI foi o alvo dessas pretensões no Brasil, as quais tem alcançado certo êxito em importar, à sua maneira, preceitos que visam "maximizar" lucros, diminuir a atuação do Estado e prestigiar o sistema econômico, acabam enfraquecendo mecanismos protetivos das relações sociais envolvendo grupos vulneráveis, deteriorando as já frágeis relações trabalhistas e benefícios de inclusão (ou de tentativa de inclusão) social.

Essas dinâmicas e "novas" opções, usualmente correlacionadas a tentativas de implementação de pautas nominadas neoliberais, adquirem novas significações e tendem a sofrer oposição em face de órgãos e de um sistema de proteção que, desenhado institucionalmente, acabou por consolidar mecanismos de proteção e que são tencionados nesses momentos de discussões e diminuições de direitos. Não poderia ocorrer diferente com a defensoria pública, órgão que surge a partir da premissa de propiciar acesso à justiça para grupos vulneráveis.

Os direitos não podem ser utilizados para eternizar desigualdades e obstáculos da acumulação capitalista, sendo imprescindível colocar em prática um conjunto de estratégias antagonistas, como guia ou metodologia de uma ação emancipadora⁴⁸.

Como foi visto no transcorrer deste *paper*, é possível que uma instituição jurídica, advinda a partir de um cenário hegemônico, apresente-se como possibilidade de oposição, crítica e de emancipação, situando a pobreza e a exclusão de grupos sociais como pauta relevante de políticas públicas, demandando atuação estatal e novas relações que ressignifiquem os papéis ocupados pelos antes silenciados. No cenário brasileiro, e que se amplia para relevante parte da América Latina⁴⁹, a institucionalização da defensoria pública, como órgão autônomo, pode ser a possibilidade de um novo enfrentamento a esse cenário desolador, o qual, mesmo diante das dificuldades que se apresentam, representa verdadeira possibilidade de inovações no sistema judicial.

Um óbice, porém, pode sobrevir e é necessário que, ainda que profeticamente, seja discorrido sobre as possibilidades de, em vão, as estruturas se mantiverem e o papel operado pelo órgão permanecer o mesmo. Ou, pior, degenerar-se a tal ponto que não se mostre como instrumento viável para a proteção das populações vulneráveis. Estruturas internas das instituições, sejam de segurança

⁴⁶ SANCHEZ RUBIO, D. "Repensando los derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia". Mad Ediciones, Madrid, 2007, p. 30.

⁴⁷ Isso é o que se observa, por exemplo, nas sensíveis alterações das relações de trabalho ocorridas na França, como apontado por Luc Boltanski e Ève Chiapello (in *O novo espírito do capitalismo*. Trad. de Ivone C. Benedetti. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2009).

⁴⁸ HERRERA FLORES, J. "La reinención de los derechos humanos". Ed. Atrapsuenos, Sevilla, 2007, p. 84.

⁴⁹ SUXBERGER, A.H.G; AMARAL, A.C. "A defensoria pública como garantia constitucional processual de acesso à justiça na América do Sul". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, nº 2, p. 116-131, out. 2016.

pública, sejam das componentes do sistema de justiça, são usualmente imputadas como responsáveis por obstaculizar inovações⁵⁰. Aliás, as instituições tendem a manter uma certa “coerência interna”, ao se definirem e isso pode ser elemento identificador, mas, ao mesmo tempo, elemento que traz maior dificuldade para as mudanças organizacionais. Para pensar adequadamente os rumos de uma determinada organização, sempre deve ser levada em consideração essa característica, pois mudanças internas demandam mais que intenções ou programas, mas uma conjectura de fatores. Como apresentado, acredito que a sistematização da defensoria pública possibilita escapar das possibilidades de o órgão situar-se como apenas outro, no âmbito de suas articulações, já que há determinadas previsões que inovam na participação popular em sua vida cotidiana.

Para falar de e atuar voltado para os direitos humanos é necessário assumir, de forma plena, convicta e sem receios, compromissos e deveres para os outros, para nós mesmos e para a natureza, em uma nova cultura dos direitos humanos, na qual, *si los hechos contradicen la teoría, peor para la teoría*⁵¹. É nesse contexto que se busca situar uma defensoria pública que articule as medidas e as instrumentalizações necessárias para uma atuação emancipadora. E, no nosso caso, quando os fatos contradizem, pior para as instituições jurídicas.

Referências

- ALBRECHT, P.A.T.; KRAWULSKI, E. “Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público”. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 14, n. 2, 2011, p. 211–226.
- AMARAL, A.C. *A violência doméstica a partir do olhar das vítimas: reflexões sobre a Lei Maria da Penha em juízo*. Ed. D’Plácido, Belo Horizonte, 2017.
- AMARAL, A.C. “Mulheres, violência de gênero e as dificuldades no acesso às proteções judiciais da Lei Maria da Penha”. *Fazendo Gênero 11 & 13th Women’s Worlds Congress* (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2017.
- AZEVEDO, J.C. “A atuação da Defensoria Pública em favor de vulneráveis: proposta de um perfil institucional à luz da função promocional dos direitos humanos”. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/Livro_Congresso_2017.pdf#page=69>. Acesso em 15 jan. 2020.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. Trad. de Ivone C. Benedetti. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2009.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2001.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Ed. Fabris, Porto Alegre, 1988.
- CARDOSO, L.Z.L. *Um espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017, 336p.
- CAVALCANTE, B. *A atuação defensorial como custos vulnerabilis no processo penal*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-22/tribuna-defensoria-atuacao-defensorial-custos-vulnerabilis-processo-penal>>. Acesso em 15 jan. 2020.
- CONNELL, R. “A iminente revolução na teoria social”. *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 27, n. 80, p. 9-20, 2012.

⁵⁰ COSTA, A.T.M. “Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública”. *Dilemas: Revista de Estudos de conflito e controle social*, v. 8, n. 4, p. 607-632, dez. 2015, p. 608.

⁵¹ HERRERA FLORES, J. “La reinvencción de los derechos humanos”. Ed. Atrapsuenõs, Sevilla, 2007, p. 86.

- COSTA, A.T.M. "Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública". *Dilemas: Revista de Estudos de conflito e controle social*, v. 8, n. 4, p. 607-632, dez. 2015.
- DEVISATE, R. "Categorização: o modelo constitucional, o defensor público e o seu atuar - ato de defensorar" em *Defensoria Pública: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia*. ANADEP, Brasília, 2015.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 13.ed. Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1998.
- GUSTÍN, M.B.S.; DIAS, M.T.F. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2010.
- HERRERA FLORES, J. *A reinvenção dos direitos humanos*. Trad. GARCIA, C. R. D., SUXBERGER, A.H.G.; DIAS, J.A. Ed. Fundação Boiteux, Florianópolis, 2009.
- HERRERA FLORES, J. "La reinvención de los derechos humanos". Ed. Atrapsuenõs, Sevilla, 2007.
- REGRAS DE BRASÍLIA sobre acesso à Justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2020.
- SANCHEZ RUBIO, D. "Repensando los derechos humanos: de la anestesia a la sinestesia". Mad Ediciones, Madrid, 2007.
- MACHADO, B.A. "O inquérito policial e a divisão do trabalho jurídico-penal no Brasil: discursos e práticas". *Revista brasileira de segurança pública*, v. 9, n. 1, p. 12-33, 2015.
- MACHADO, B.A. "Representações sociais sobre o controle externo da atividade policial: cultura organizacional e relações institucionais". *Revista brasileira de ciências criminais*, v. 19, n. 88, 2011.
- MACHADO, B.A. *Justiça criminal: diferenciação funcional, interações organizacionais e decisões*. Ed. Marcial Pons, São Paulo, 2014.
- MAIA, M.C. "Custos Vulnerabilis Constitucional: o Estado Defensor entre o RESp 1.192.577-RS e a PEC 4/14". *Revista Jurídica Consulex*, 417, Brasília, 2014, p. 55-57.
- MAIA, M.C. "Quem defende as minorias vulneráveis? Perspectiva defensoriais, ministeriais e jurisdicionais à luz da tutela dos vulneráveis e das minorias". *Seleções jurídicas*. Rio de Janeiro, 2014, p. 17-19.
- MILLS, L.G. "On the other side of silence: affective lawyering for intimate abuse". *Cornell Law Review*. Nova Iorque, vol. 81, p. 1225-1263. 1996.
- MOREIRA, T.M.Q. "A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça". *Opinião Pública*, v. 23, n. 3, p. 647-681, 2017.
- MOREIRA, T.M.Q. "A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à Justiça". In: *Encontro anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Anais...* Caxambu, 2016.
- RIBEIRO, L.; SILVA, C. "Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura". *Cadernos de Segurança Pública*, ano 2, n. 1, p. 15-27, 2010.
- SADEK, M.T.A. "Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos". *Revista USP*, n. 101, p. 55-66, 2014.
- SUXBERGER, A.H.G.; AMARAL, A.C. "A defensoria pública como garantia constitucional processual de acesso à justiça na América do Sul". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, nº 2, p. 116-131, out. 2016.