

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA - EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GISELE VIEIRA BRASIL BATISTA

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE SOB A
PERSPECTIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Brasília
2018

GISELE VIEIRA BRASIL BATISTA

**A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE SOB A
PERSPECTIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA**

Dissertação submetida ao programa de pós-graduação no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública - Políticas Públicas e Gestão Governamental - da Escola de Administração de Brasília, do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Doutor Alexander Cambraia Nascimento Vaz

**Brasília
2018**

Ao Defensor Público que me inspira, Adonai.

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo, colega de mestrado e de profissão, por me incentivar a iniciar essa jornada acadêmica e territorial logística de deslocamento do interior do Pará à Brasília, via terrestre e área, além do apoio diário para conclusão das disciplinas e desta dissertação.

Ao Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Pará por possibilitar o aperfeiçoamento intelectual de seus membros, inicialmente, pela concessão à esta Defensora Pública de horário especial de trabalho e, posteriormente, pela dispensa integral para elaboração da presente dissertação.

Ao meu orientador, professor Doutor Alexander Cambraia Nascimento Vaz, pela disponibilidade e atenção em realizar as orientações, via Skype, tornando possível encurtar a distância entre Brasília e o Pará.

Aos meus pais pelo apoio incondicional, sempre. E aos Defensores Públicos que, nas palavras parafraseadas do ministro aposentado do STF, Carlos Ayres Britto, “fazem do Direito mais do que um meio de vida, talvez a mais bela razão de viver.”

RESUMO

Os problemas de acesso à justiça e seus obstáculos são recorrentes entre aqueles que buscam resolver seus conflitos seja perante o Poder Judiciário seja por outros meios extrajudiciais. O acesso à justiça é um direito fundamental indispensável para viabilizar e garantir demais direitos. Para que o direito de acesso à justiça seja exercido por todos cidadãos, a Constituição Federal de 1988 impôs ao Estado o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita as pessoas em condições de vulnerabilidade por meio da Defensoria Pública. Ocorre que a Defensoria Pública embora seja instrumento de acesso à justiça seu desempenho institucional está condicionado a recursos de ordens diversas. Assim sendo, a pesquisa se propõe ao objetivo de identificar os obstáculos que envolve a temática do acesso à justiça, bem como abordar a garantia do acesso à justiça sob a perspectiva da Defensoria Pública. Os Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil produzidos pelo Ministério da Justiça, no período de 2004 a 2015, são utilizados como ferramenta de análise, levantamento de dados e escolha de variáveis relacionadas a efetividade do trabalho da Defensoria Pública. As variáveis selecionadas são analisadas, de forma geral e abrangente, em todas as Defensorias Públicas Estaduais e, de forma comparativa, entre duas Defensorias Públicas de diferentes unidades da federação.

Palavras-chaves: Acesso à justiça; Direito fundamental; Assistência jurídica integral e gratuita; Defensoria Pública; Universalidade do acesso à justiça.

ABSTRACT

The problems of access to justice and its obstacles are recurrent among those who seek to resolve their conflicts either before the Judiciary or through other extrajudicial means. Access to justice is an essential fundamental right to enable and guarantee other rights. In order for the right of access to justice to be exercised by all citizens, the Federal Constitution of 1988 imposed on the State the duty to provide full and free legal assistance to persons in vulnerable conditions through the Office of the Public Defender. It occurs that the Public Defender's Office, although it is an instrument of access to justice, its institutional performance is conditioned to resources of diverse orders. Therefore, the research aims at identifying obstacles to access to justice, as well as addressing the guarantee of access to justice from the perspective of the Public Defender's Office. The Public Defender's Diagnoses in Brazil produced by the Ministry of Justice, from 2004 to 2015, are used as a tool for analysis, data collection and selection of variables related to the effectiveness of the Public Defender's work. The selected variables are analyzed, in a general and comprehensive manner, in all State Public Defender Offices and, in a comparative way, between two Public Defender Offices of different units of the federation.

Key words: Access to justice; Fundamental right; Free legal assistance; Public defense; Universality of access to justice.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Percentagem de pessoas que vivenciaram conflitos entre 2004 e 2009 segundo a área da situação de conflito e a busca de soluções para ele	21
Figura 2 – Percentagem de pessoas que vivenciaram conflitos entre 2004 e 2009, mas não buscaram soluções segundo a área da situação de conflito	22
Figura 3 – Rendimento médio das pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009, segundo o motivo para não terem procurado a Justiça	23
Figura 4 – Série histórica de casos novos e processos baixados	24
Figura 5 – Série histórica dos casos pendentes	25
Figura 6 – Importância das Instituições	26
Figura 7 – Confiança nas Instituições	27
Figura 8 – Estimativa do Déficit de Defensores Públicos nos Estados	32
Figura 9 – I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2004)	38
Figura 10 – II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2006)	41
Figura 11 – III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009)	43
Figura 12 – IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015)	45
Figura 13 – Universalização do Acesso à Justiça na EC nº 80/2014	46
Figura 14 – Variação da abrangência por comarcas (2003-2014) e proporção de atendimento em 2014	47
Figura 15 – Proporção de Comarcas Atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais	48
Figura 16 – Proporção de Unidades Jurisdicionais Atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais	48
Figura 17 – Projeção de cumprimento da EC nº 80/2014 - número médio de unidades jurisdicionais a serem atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais, por ano, de 2015 até 2022	49
Figura 18 – Projeção de cumprimento da EC nº 80/2014 – número médio de comarcas a serem atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais, por ano, de 2015 até 2022	49
Figura 19 – Quantidade de atendimentos realizados e ações ajuizadas ou respondidas pelas Defensorias Públicas Estaduais (2009 a 2014)	53

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA	11
2.1	Breve Evolução do Conceito de Acesso à Justiça	11
2.2	Acesso à Justiça: Direito Humano e Fundamental	12
2.2.1	Acesso à Justiça como Direito Fundamental	13
2.3	Obstáculos ao Acesso à Justiça	15
2.4	Soluções para os Problemas de Acesso à Justiça	17
3	ACESSO À JUSTIÇA: VELHOS PROBLEMAS, NOVOS DESAFIOS .	20
3.1	Acesso à Justiça e Sistema de Justiça	20
3.2	Percepções sobre o Acesso à Justiça	20
3.2.1	Desalento, Desigualdade Sócio Econômicas e Educacionais	21
3.2.2	Litigiosidade no Poder Judiciário	23
3.2.3	Confiança na Justiça	25
3.3	Defensoria Pública como Instrumento de Acesso à Justiça	27
3.4	Universalização do Acesso à Justiça pela Defensoria Pública	30
4	A DEFENSORIA PÚBLICA E A GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA	34
4.1	Opção Metodológica de Análise de Dados	34
4.2	Estudos Diagnósticos de âmbito nacional sobre Defensoria Pública no Brasil	36
4.2.1	I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2004)	36
4.2.2	II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2006)	38
4.2.3	III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009)	41
4.2.4	IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015)	43
4.3	Análise do Acesso à Justiça sob a perspectiva da Defensoria Pública . .	45
4.3.1	Cobertura de Atendimento: comarcas e unidades jurisdicionais	46
4.3.2	Recursos Humanos: defensores públicos	50
4.4	Desafios de uma Instituição em Consolidação na Universalidade do Acesso à Justiça	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um direito fundamental e cláusula pétrea imprescindível para assegurar os direitos da cidadania. O direito de acesso à justiça “é o direito primeiro, é o direito garantidor dos demais direitos, é o direito sem o qual os demais direitos são apenas ideais que não se concretizam” (SADEK, 2013, 20). Sem acesso à justiça não há possibilidade de concretização dos demais direitos, inclusive, perante o Poder Judiciário. A existência do monopólio da jurisdição exercido pelo Estado pressupõe que “que todos tenham verdadeiramente iguais condições de postular e de se defender no âmbito judicial, sem que o acesso ao Judiciário apresente-se como privilégio de alguns poucos” (ALVES, 2006, 122).

A Constituição Federal de 1988 adotou um modelo público de assistência jurídica integral e gratuita à população carente ao reconhecer expressamente, no artigo 5º, LXXIV, que é dever do Estado prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”, por meio da Defensoria Pública¹ (BRASIL, 1988). Assim sendo, a Defensoria Pública se apresenta na ordem constitucional, como instituição destinada à concretização do acesso à justiça aos necessitados e as minorias no Brasil, sendo a assistência jurídica voltada para os hipossuficientes “o móvel indispensável para a realização dos direitos, em consequência, da igualdade” (SADEK, 2013, 20).

No entanto, a existência de uma instituição comprometida em tutelar os direitos das pessoas vulneráveis não garante o efetivo acesso à justiça. A Defensoria Pública, para proporcionar o acesso à justiça ao seu público alvo, necessita dos mais variados recursos para sua estruturação e seu efetivo funcionamento. Diante do exposto, a pesquisa indaga sobre quais são os fatores determinantes e seus respectivos impactos na efetividade do trabalho da Defensoria Pública. A pesquisa parte da hipótese de que, embora o trabalho da Defensoria Pública seja importante para o acesso à justiça aos vulneráveis, ele está condicionado pelo cotejamento entre recursos humanos, infraestrutura e orçamentários, no sentido de que, quanto melhor estiver estruturada a instituição nessas três dimensões, melhor se pode esperar de suas ações e seu funcionamento.

A hipótese apresentada será analisada a partir de variáveis relacionadas a capacidade de trabalho da Defensoria Pública em instrumentalizar o acesso à justiça, sendo escolhidas como variáveis dependentes os atendimentos e a cobertura de atendimento (nas comarcas e unidade jurisdicionais) da Defensoria Pública, e como independentes as variáveis ligadas aos recursos humanos (número de defensores públicos), recursos de infraestrutura (condições de estrutura física, de material e servidores de apoio) e recursos orçamentários (quantum de orçamento é destinado a Defensoria Pública em comparação a outras Defensorias Públicas e outras instituições

¹ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

do sistema de justiça).

A dissertação se propõe ao objetivo de investigar e identificar os problemas e obstáculos determinantes para a concretização do acesso à justiça, com objetivo específico de construir um caminho que possibilite validar a hipótese de estudo. Para se chegar a análise da hipótese, a dissertação foi elaborada tendo em vista os dois campos do conhecimento, o científico e o do senso comum². Em um primeiro momento, abordou-se o marco teórico do direito ao acesso à justiça sob um enfoque cognitivo-instrumental (doutrinário), e, em uma segunda fase, contemplou-se o aspecto moral-prático, consubstanciado na análise dos problemas de acesso à justiça a partir de dados empíricos. Assim sendo, os objetivos específicos consistem em realizar a abordagem do tema acesso à justiça, identificar seus obstáculos, analisar dados coletados em estudos empíricos sobre o tema e por fim, abordar o acesso à justiça sob a perspectiva da Defensoria Pública a partir de diagnósticos de âmbito nacional sobre a instituição.

O estudo da Defensoria Pública se justifica pela reafirmação da importância da instituição através de reformas constitucionais. A exemplo da Emenda Constitucional nº 45, de 2014, que assegurou as Defensorias Públicas Estaduais autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta de iniciativa orçamentária (BRASIL, 1988), bem como da promulgação da Emenda Constitucional nº 80, de 2014, que fixou prazo para expansão da Defensoria Pública no território nacional (BRASIL, 1988). Se por um lado a instituição detém os mecanismos legais para realizar um trabalho que alcance o acesso à justiça as pessoas carentes e necessitadas, por outro houve a necessidade de promulgar norma constitucional face à omissão do Estado para que no prazo de oito anos todas as unidades jurisdicionais do país disponham de defensores públicos em número proporcional à demanda pelos serviços de assistência jurídica e à população (BUTA, 2016). Assim sendo, o estudo é uma possibilidade de se verificar os problemas de acesso à justiça sob a perspectiva da Defensoria Pública.

Com efeito, o objeto da pesquisa é a Defensoria Pública Estadual com a finalidade de identificar as dimensões dos desafios da instituição na acessibilidade à justiça. A metodologia utilizada consiste na revisão bibliográfica e na análise de dados secundários de ordens quantitativa e qualitativa. A estrutura analítica da pesquisa está dividida em duas partes. Numa primeira etapa, de natureza quantitativa, buscou-se realizar uma análise geral e abrangente das Defensorias Públicas, tendo por base as variáveis dependentes e independentes do trabalho da instituição. Na segunda etapa, de natureza qualitativa, procedeu-se a uma análise comparativa entre duas Defensorias Públicas Estaduais, envolvendo as avaliações de defensores públicos. A comparação se dará para os resultados apresentados para esses casos, sendo que uma das Defensorias Públicas está bem para as variáveis analisadas, enquanto a outra está ruim no tocante às mesmas variáveis, analisando, por fim, se a hipótese da pesquisa faz sentido ou não. Na parte analítica da pesquisa

² Ao tratar do discurso científico contemporâneo, Boaventura de Sousa Santos sustenta que a busca da verdade não pode se pretender total, dissociado do aspecto temporal e espacial, ao contrário, a verdade é provisória, sendo diretamente influenciada pelo fator tempo e espaço. Desse modo, para que se alcance a verdade é preciso que haja o diálogo entre as duas formas de conhecimento, a reconciliação entre a ciência e o senso comum (SANTOS, 2002).

a fonte de dados consiste nos Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil produzidos pelo Ministério da Justiça, uma série histórica realizada no período de 2004 a 2015 acerca do retrato institucional da Defensoria Pública.

A presente dissertação se encontra estruturada em cinco partes. No Capítulo 2 é apresentado o panorama teórico a respeito do tema acesso à justiça, sendo abordada a evolução histórica do conceito de acesso à justiça sob o enfoque jurídico constitucional. O direito de acesso à justiça é identificado como direito fundamental e de natureza social que, mesmo diante da dificuldade em sua implementação, deve ser assegurado pela proteção do Estado. O direito de acesso à justiça, seus obstáculos e propostas de soluções práticas para superação do problema, são abordados a partir de um dos principais marcos teóricos sobre o tema consistente nas ondas renovatórias propostas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No Capítulo 3, o tema acesso à justiça é abordado sob ponto de vista de pesquisas empíricas existentes sobre o assunto. Pesquisas empíricas produzidas por fontes oficiais das instituições do sistema de justiça (Poder Judiciário e Ministério Público) são utilizadas para análise dos problemas e obstáculos referentes ao direito de acesso à justiça. Apresentado o sistema de justiça, a análise do acesso à justiça é realizada com base em dados coletados nas seguintes pesquisas: “Panorama do Acesso à Justiça no Brasil” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA, 2011b); “Justiça em Números” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA, 2018); “Índice de Confiança na Justiça” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017); e de “Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017). Ao final do capítulo, aborda-se a instituição da Defensoria Pública como meio e instrumento de acesso à justiça e demonstra-se os obstáculos para a universalização do serviço pela instituição com base no “Mapa da Defensoria Pública no Brasil (IPEA)” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013).

No Capítulo 4, é a parte analítica da dissertação. A análise do acesso à justiça é realizada sob a perspectiva da Defensoria Pública, a partir dos Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil produzidos pelo Ministério da Justiça. As opções teóricas metodológicas são apresentadas, bem como realizado o levantamento de dados referentes as variáveis em estudo. Primeiro se explora as variáveis determinantes para o trabalho da Defensoria Pública e segundo compara-se duas Defensorias Públicas distintas, de modo a observar o impacto destas variáveis no funcionamento da instituição.

Por fim, a dissertação se encerra com as considerações finais, onde os principais pontos de análise para responder a pergunta da pesquisa são abordados, bem como os resultados alcançados para teste da hipótese.

2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

2.1 Breve Evolução do Conceito de Acesso à Justiça

A temática do acesso à justiça se originou da necessidade de integrar as liberdades clássicas do Estado liberal com os direitos sociais do Estado Social (e Democrático) de Direito. Assim sendo, o direito de acesso à justiça acompanha a evolução histórica do Estado de Direito assumindo novas feições em seu conceito e ganhando importância em cada uma de suas fases. No Estado Liberal, a filosofia individualista dos direitos tinha influência direta no direito ao acesso à justiça. Tal direito era considerado “natural” que, por sua vez, não necessitava de uma ação de proteção do Estado. Era destituído, portanto, de conteúdo material e significava apenas o direito formal do indivíduo de propor ou contestar uma ação. Assim sendo, “o acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 9)).

A partir do Estado Social de Direito, no contexto de expansão dos direitos sociais e econômicos, não se contentava mais somente com a mera proclamação de igualdade de todos perante a lei. Os direitos se caracterizavam por sua dimensão positiva visando a promoção da igualdade material e não apenas uma mera abstenção estatal. Assim sendo, o acesso à justiça passa a ser encarado como “o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 12). O acesso à justiça passa, então, a ser um requisito fundamental de um sistema jurídico moderno.

No Estado Democrático de Direito, o direito de acesso à justiça cresce em importância assumindo uma dimensão política. O caráter democrático, portanto, qualifica o Estado irradiando os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e sobre a ordem jurídica, e o Direito arraigado por esses valores pressupõe um ajustamento ao interesse coletivo ante a participação da sociedade. Diante desta perspectiva o Estado deve agir como um promotor de justiça social. Considerando que um dos pressupostos do Estado Democrático é a igualdade de direitos, “a democratização no acesso à justiça constitui-se em pauta fundamental para a efetividade dos direitos que formam a cidadania” (SADEK, 2008b, 11).

No mesmo sentido do paradigma de Estado vigente anterior, a sociedade deseja prestações positivas do Estado para a consecução de acesso a direitos, “sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 8). No Estado Democrático de Direito, garantir o acesso à justiça significa também assegurar a participação na tomada de decisões relevantes na sociedade democrática, sendo a falta de acesso à justiça um dos grandes obstáculos à constituição de uma cidadania robusta, o que torna imperativa a atuação do Estado no sentido de trazer indivíduos e grupos sociais para dentro do pacto social.

Desigualdades socioeconômicas apontam para graves problemas de inclusão social. Segundo Maria Tereza Aina Sadek, “não há possibilidade real de inclusão se, de fato, não houver condições efetivas de acesso à justiça. Sem o direito de recorrer à justiça, todos os demais direitos são letras mortas, garantias idealizadas e sem possibilidade de concretização” (SADEK, 2009, 170). Sem acesso à justiça muitos direitos sequer poderão ser reivindicados notadamente para aqueles que, do ponto de vista econômico e social, transitam pela pobreza e exclusão social. Contudo, o acesso à justiça deve ser democratizado por imperativo de justiça social notadamente aos que não ostentam condições financeiras para patrocínio ou defesa do seu direito em juízo, devendo o Estado fornecer assistência jurídica sob pena de negar acesso aos Tribunais em razão de barreiras meramente econômicas.

Pelo sistema jurídico, as pessoas podem reivindicar seus direitos e resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a expressão “acesso à justiça” serve para determinar aos menos duas finalidades básicas do sistema jurídico: “primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 8). Assim sendo, o termo “acesso à justiça” possui duplo significado “o primeiro, atribuindo ao significante Justiça o mesmo sentido e conteúdo que o de Poder Judiciário, torna sinônimas as expressões acesso à Justiça e acesso ao Judiciário; o segundo, partindo de uma visão axiológica da expressão Justiça, compreende o acesso a ela como acesso a uma determinada ordem de valores e direitos para o ser humano” (RODRIGUES, 1994, 28).

Há uma distinção entre acesso à jurisdição e acesso à justiça embora comum o uso da última expressão no sentido de acionar o Poder Judiciário. Não é equivocado, porém utilizar a expressão acesso à justiça tanto como meio de provocar o Poder Judiciário, quanto para buscar meios alternativos de resolução de conflitos. Destarte, a expressão “acesso à justiça” tem um significado mais amplo que acesso ao Judiciário, mas em alguns momentos possui o mesmo significado. Mais do que acessar o Judiciário, acesso à justiça significa “a possibilidade de lançar mão de canais encarregados de reconhecer direitos, de procurar instituições voltadas para solução pacífica de ameaças ou de impedimento a direitos” (SADEK, 2009, 175).

2.2 Acesso à Justiça: Direito Humano e Fundamental

Não é raro a utilização da expressão “direitos fundamentais” como sinônimo de “direitos humanos”. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, os dois termos possuem significados distintos. Enquanto o termo “direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo do Estado”, a expressão “direitos humanos” guarda relação com os documentos de direito internacional, pois se refere “àsquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional

(internacional)” (SARLET, 2015, 29).

A melhor terminologia a adotada atualmente é a expressão “direitos humanos fundamentais” que visa ressaltar “a unidade essencial e indissolúvel entre direitos humanos e direitos fundamentais” (BRITO FILHO, 2008, 29). Ingo Wolfgang Sarlet também reconhece a “conexão íntima entre os direitos humanos e fundamentais”, mas não deixa de apontar que a principal diferença entre as expressões reside no plano da positivação (SARLET, 2015, 33). Embora não exista uma identidade necessária entre o elenco dos direitos humanos previstos em documentos internacionais e o elenco de direitos fundamentais previstos na Constituição, quando há concomitância na positivação do mesmo direito tanto na ordem internacional quanto na ordem constitucional, pode-se afirmar seguramente pelos conceitos explicitados que trata-se de um “direito humano fundamental”.

Em linhas gerais, o direito de acesso à justiça apresenta-se na ordem jurídica brasileira (BRASIL, 1988) como um direito e garantia constitucional assegurado pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição que assegura que o Poder Judiciário não poderá excluir de exame qualquer lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88), bem como pelo dever do Estado em prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (artigo 5º, inciso LXXIV, da CF/88). E na ordem internacional, um dos mais importantes tratados internacionais de direitos humanos – Convenção Europeia dos Direitos Humanos – reconhece o direito à assistência jurídica como um direito humano fundamental, bem como o direito à assistência jurídica está prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 45, I, da Carta da Organização dos Estados Americanos, aprovada em 1948).

Contudo, para efeito do presente estudo não há especial relevância na distinção conceitual entre as expressões “direitos fundamentais” e “direitos humanos”, uma vez que o direito de acesso à justiça está previsto tanto no ordenamento constitucional brasileiro tanto em documentos internacionais, sendo considerado, portanto, um “direito humano fundamental”. Assim sendo, o presente estudo não se limitará pelo apego conceitual de “direitos humanos” ou de “direito fundamental”, sendo as duas expressões utilizadas indistintamente no estudo em relação ao direito de acesso à justiça.

2.2.1 Acesso à Justiça como Direito Fundamental

O Estado tem o dever de proteção dos indivíduos contra quaisquer violações aos seus direitos humanos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França de 1789 representa o marco histórico para o reconhecimento dos direitos humanos, pois imprimiu um caráter universal aos direitos humanos básicos, reconhecendo direitos de liberdade, igualdade, propriedade e legalidade, bem como apresentou garantias constitucionais que tornam efetivos esses direitos. Nesse diapasão surgem os direitos fundamentais com a declaração dessas liberdades públicas que preconiza a não intervenção do Estado na esfera individual do indivíduo. Nesse momento histórico há a proclamação dos direitos civis onde impera a imposição de

limites ao poder estatal perante o indivíduo, sendo conhecidos esses direitos como fundamentais de primeira geração ou dimensão. Contudo, “os direitos fundamentais de primeira dimensão ou geração, traduzem a liberdade do indivíduo perante o Estado, como prerrogativa humana essencial ao seu desenvolvimento” (SILVA, 2015, 70).

Ocorre que o simples reconhecimento de liberdades era insuficiente para garantir as promessas do Estado constitucional na medida em que o exercício de liberdade esbarra na barreira das desigualdades de natureza econômica e social. Com o crescimento das desigualdades sociais passou-se a reivindicar do Estado postura mais ativa na realização da justiça social. Nesse contexto surgem os direitos de segunda geração, também chamados de sociais “não porque sejam direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, 268).

Os direitos sociais “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula” (BONAVIDES, 2008, 564). No entanto, sobre direitos fundamentais sociais pesa a descrença quanto a sua eficácia. Se por um lado, “para a concretização dos direitos fundamentais civis, basta o Estado não intervir na esfera de liberdade do indivíduo, os direitos fundamentais sociais necessitam, por outro lado, de uma prestação estatal positiva para serem concretizados, circunstância que dependerá de recursos materiais do poder público” (SILVA, 2015, 73).

Diante das considerações a respeito dos direitos fundamentais, José Afonso da Silva, embora posicione o direito de acesso à justiça como direito social, também entende que este mesmo direito possui uma dimensão civil (SILVA, 2015, 75). Nesse sentido, afirma o mencionado autor, “pode-se propor que o direito fundamental à assistência jurídica, ou mesmo, o direito de acesso à justiça, embora possam ser situados como direitos de segunda geração ou dimensão, portanto, direitos sociais por excelência, podem resultar efeitos típicos de direitos de primeira geração ou dimensão, pois, na verdade, o direito ora mencionado possui diversas facetas e hipóteses de exteriorização e aplicabilidade” (SILVA, 2015, 75).

A Constituição Federal de 1988 consignou diversos direitos sociais, como a assistência, a saúde, o trabalho, a educação, a previdência, entre outros, a fim de realizar a promoção da cidadania, da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Dentre os direitos fundamentais sociais, consignou também o acesso à justiça e assistência judiciária, mas sob viés de assistência jurídica, ao passo que o serviço transcende ao acesso tão somente ao Poder Judiciário, para abarcar qualquer orientação e assistência relacionados à justiça (SILVA, 2015, 80). Nesse sentido, José Afonso da Silva, aduz o entendimento de que o direito de acesso à justiça possui natureza de direito social:

O direito fundamental à assistência jurídica pode ser concebido como um direito social prestado pelo Estado, porque viabiliza a prestação de um serviço tendente a concretizar a igualdade de acesso a oportunidades e serviços, particularmente o serviço

de assistência jurídica, bem como o acesso à justiça, quer sob a perspectiva individual, quer sob a perspectiva coletiva (SILVA, 2015, 80).

A realização de direitos individuais e sociais de pleno acesso à justiça esbarram em barreiras de natureza econômica, pois, para sua efetivação, depende de recursos financeiros. Assim sendo, pode-se afirmar que “a inclusão do direito de acesso à Justiça na categoria dos direitos sociais, contudo, traz a reboque o problema dos custos dos direitos e da disponibilidade do orçamento público normalmente associados aos direitos fundamentais de segunda dimensão” (ALVES; GONZÁLEZ, 2017, 107). Embora o direito fundamental à assistência jurídica se revele como direito social e, portanto, um direito à prestação material positiva, este não se submete a cláusula da “reserva do possível”, tendo em vista que tal cláusula “não incide sobre o chamado mínimo existencial, isto é, o conjunto de direitos sociais indispensáveis para se garantir condições materiais mínimas para existência digna” (ALVES; GONZÁLEZ, 2017, 107). Segundo Ana Paula de Barcellos, “o mínimo existencial seria composto por três elementos materiais – educação fundamental, saúde básica e assistência aos desamparados – e um elemento instrumental – o acesso à justiça” (BARCELOS, 2011, 302).

O mínimo existencial está relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana e, por sua vez, ao direito fundamental do acesso à justiça. O princípio da dignidade da pessoa humana “não apenas impõe um dever de abstenção, mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade dos indivíduos” (BRITO FILHO, 2008, 33). Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, “não restam dúvidas que todos os órgãos, funções e atividades estatais encontram-se vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana” (SARLET, 2015, 121). Assim sendo, o direito de acesso à justiça compõe o núcleo do princípio da dignidade “podendo ser exigido do Estado diretamente perante o Poder Judiciário, com base nesse princípio, independentemente de previsão legislativa específica e de reserva orçamentaria” (ALVES; GONZÁLEZ, 2017, 107).

O direito de acesso à Justiça deve ser assegurado sempre, não podendo sofrer limitação sob o argumento da ausência de dotação orçamentaria para o respectivo custeio. Se o Poder Público deixar de tomar medidas concretas para dar efetividade ao direito de acesso à justiça poderá ser compelido judicialmente a fazê-lo, considerando que “a dignidade da pessoa humana apresenta-se como núcleo intangível dos direitos fundamentais, constituindo-se, portanto, em uma base argumentativa ao redor da qual os direitos fundamentais fazem-se inegociáveis, imediatamente exigíveis e, portanto, sindicáveis pelo Judiciário” (JORGE NETO, 2008, 153).

2.3 Obstáculos ao Acesso à Justiça

Em geral, os obstáculos ao acesso efetivo à justiça são de ordem econômica, social e cultural. Com relação aos obstáculos econômicos, os altos custos que as partes têm que suportar para litigar constitui “uma importante barreira ao acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 18). A resolução formal de litígios pelos tribunais envolve alto custo para as partes que

devem arcar com custas e ônus de sucumbência quando vencidos, somado ainda os custos com a contratação de advogados. No âmbito econômico, constitui barreira ao acesso à justiça a lentidão dos processos e o elevado custo para litigar, principalmente para as ações de menor valor – que são também as de maior interesse das classes populares – considerando que o custo do processo judicial acaba até mesmo excedendo o montante da controvérsia.

Por outro lado, pessoas ou organizações com recursos financeiros possuem vantagens ao propor ou defender demandas, pois elas podem pagar para litigar e ainda suportar a morosidade dos processos. Grandes litigantes se aproveitam do poder econômico e da morosidade do processo, pois o custo financeiro para estes é ínfimo em oposição ao prejuízo causado às partes que nem sempre acionam o Judiciário e quando acionam ainda suportam os ônus do processo em verdadeiro desequilíbrio de paridade de armas.

Os obstáculos sociais e culturais também são impeditivos ao efetivo acesso à justiça. A capacidade de reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível e propor uma ação ou realizar sua defesa não é uma barreira vinculada meramente a fatores econômicos. “Essa barreira fundamental é especialmente séria para os despossuídos, mas não afeta apenas os pobres. Ela diz respeito a toda a população em muitos tipos de conflitos que envolvem direitos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 23). Nesse sentido, Boaventura de Souza Santos aponta que:

Estudos revelam que a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estrato social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados as desigualdades econômicas. (SANTOS, 1999, 170).

Ainda no que diz respeito aos aspectos sociais e culturais, a falta de informação sobre os direitos relaciona-se com “uma terceira barreira importante – a disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 23). Cappelletti e Garth identificam como barreira ao real acesso à justiça a disposição psicológica para ingressar no judiciário devido o ambiente de intimidação dos tribunais, considerando o excesso de formalismos dos procedimentos e dos atores do sistema de justiça.

Há ainda outro aspecto social e cultural a ser observado como obstáculo ao acesso à justiça, qual seja: a desconfiança e o descrédito no Poder Judiciário. Além da dificuldade que as partes economicamente desfavorecidas possuem em reconhecer seus direitos pode-se afirmar que aqueles que os reconhecem não acreditam na efetivação do direito perante instâncias judiciais mormente quando a parte que lesam seus direitos são representadas por grandes conglomerados econômicos ou até mesmo pelo próprio Estado no exercício da função administrativa ou legislativa.

Ademais, verifica-se ainda que os litigantes habituais possuem mais vantagens que os litigantes eventuais, pois a frequência de encontros com o sistema judicial possibilita maior experiência e melhor planejamento do litígio. O litigante habitual está relacionado principalmente

a demandas que envolve direitos do consumidor, portanto, instituições financeiras, empresas de telefonia, planos de saúde, grandes organizações econômicas. Assim, devido a grande quantidade de casos, tem economia de escala os litigantes habituais desenvolvem relações informais com os serventuários da justiça e o juiz, podem diluir os riscos em razão do maior número de casos e podem testar estratégias para demandas futuras. Enquanto o litigante eventual prefere muitas vezes permanecer inerte ao invés de litigar contra grandes empresas e organizações.

Na verdade, há um padrão nas barreiras de acesso criadas pelos próprios sistemas jurídicos e principalmente mais observados “para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo, as vantagens pertencem de modo especial aos litigantes organizacionais, adeptos do uso do sistema judicial para obterem seus próprios interesses” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 28). Assim, espera-se que “que os indivíduos tenham maiores problemas para afirmar seus direitos quando a reivindicação deles envolva ações judiciais por danos relativamente pequenos, contra grandes organizações” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 28).

Outra ordem de obstáculos refere-se a problemática das demandas que envolvem direitos difusos. Demandas individuais não são eficientes na reparação de dano a um direito difuso e ainda assim, embora haja várias partes interessadas em promover a demanda, há dificuldade em organizar a coletividade de pessoas para reivindicar os interesses difusos. Demandas desta natureza envolvem, em especial, interesses metaindividuais, coletivos, relações de consumo e de proteção do meio ambiente, onde predomina a ausência de legitimidade para postular em Juízo, tendo em vista que a maioria desses direitos são tutelados mediante ação civil pública que possui rol taxativo de legitimados a sua propositura.

O problema básico que os direitos difusos apresentam é a insuficiência de mecanismos para individualmente realizar a proteção do direito, considerando o excessivo ônus individual para sustentar tais demandas, bem como do ponto de vista prático o retorno pessoal para o indivíduo é ínfimo para aquele que busca corrigir a lesão a um interesse coletivo. Contudo, é necessário abandonar a concepção tradicional focada no individualismo, para que os direitos e deveres da coletividade não sejam mais lesionados devido à busca da tutela dos direitos metaindividuais.

2.4 Soluções para os Problemas de Acesso à Justiça

Como soluções práticas aos problemas de acesso à justiça, Mauro Cappelletti e Bryant Garth apresentam três posições básicas inspiradas em posicionamentos que tiveram início em 1965 e emergiram em uma sequência mais ou menos cronológica pelo menos em países ocidentais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 31). Reformas legais e processuais com objetivo de ampliar o acesso à justiça e reduzir seus obstáculos, envolveram três conjuntos de soluções que Mauro Cappelletti e Bryant Garth denominaram de “ondas”. Três “ondas” foram identificadas

por esses autores: “assistência judiciária aos pobres”, “representação dos interesses difusos” e “enfoque de acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

A primeira onda renovatória tratada por Cappelletti e Garth consiste na assistência “judiciária”³ aos pobres. A primeira onda demonstra a necessidade de garantir assistência jurídica aos pobres em razão dos problemas e dificuldades decorrentes da pobreza em reconhecer seus próprios direitos e exigí-los juridicamente. Assim sendo, “os primeiros esforços importantes para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais concentraram-se, muito adequadamente, em proporcionar os serviços jurídicos para os pobres” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 32), de modo a proporcionar aos pobres auxílio de um advogado a despeito de serem desprovidos de recursos financeiros para sua contratação, uma vez que até então os serviços jurídicos para pessoas de baixa renda eram prestados por advogados particulares, sem qualquer contraprestação, de forma caritativa (*pro bono*) (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Surgiram então na primeira onda dois sistemas destinados a efetivar a assistência jurídica aos pobres, o sistema *judicare* e o *staff system*. De acordo com Cappelletti e Garth, o sistema *judicare* “trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então são pagos pelo Estado”, mas sem qualquer vínculo empregatício entre o Estado e os advogados. O sistema *judicare* proporciona aos litigantes de baixa renda ultrapassar a barreira com os custos para ter a representação por advogado. No entanto, o *judicare* não transcende a esfera de defesa individual do indivíduo, pois não está aparelhado nem voltado para a defesa coletiva dos pobres (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 35).

No sistema *judicare* as demandas são tratadas individualmente. Assim sendo, o *judicare* não abrange o acesso à justiça de classes marginalizadas “isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 38). Nesse momento a assistência jurídica confundia-se com assistência judiciária, pois mais restrita à atuação nos tribunais, e como já ressaltado na adoção desse modelo havia dificuldades no manejo de ações coletivas e desvantagens na litigância entre uma pessoa pobre e os litigantes organizacionais.

De outro lado, o segundo modelo de assistência jurídica chamado *staff system* constitui na organização de escritórios pequenos e localizados nas comunidades pobres, compostos por equipes de advogados de alta qualidade e assalariados com vínculo empregatício com o Estado. Neste modelo os advogados que atuam em equipes para defesa dos mais pobres possuem maior disponibilidade para atuação coletiva. Nesse sentido, em relação ao *staff system*, Boaventura de Sousa dos Santos afirma que esse modelo segue uma estratégia advocatícia voltada para os

³ Importante registrar que o termo assistência “judiciária” está restrita a aquela que se exerce em processo judicial. Enquanto o termo assistência “jurídica” é mais amplo e não envolve somente a atuação perante o Poder Judiciário, mas também outras formas de assistência fora do processo judicial. Contudo, mais adequado a utilização da expressão assistência “jurídica” considerando que o acesso à justiça não se dá apenas pelo acesso ao Poder Judiciário.

“problemas jurídicos dos pobres enquanto de classe, estratégias privilegiando ações coletivas, a criação de novas correntes jurisprudenciais sobre problemas recorrentes das classes populares e, finalmente, a transformação ou reforma do direito substantivo” (SANTOS, 1999, 150).

Há ainda modelos mistos, onde há uma combinação entre equipes de advogados públicos e advogados particulares conveniados com o Estado. No sistema combinado de assistência jurídica oferece a escolha entre o atendimento por advogados servidores públicos ou por advogados particulares. Nesse sistema combinado tanto o indivíduo, quanto os pobres como grupo podem ser beneficiados. Os modelos mistos possuem a vantagem de permitir que “os indivíduos escolham entre os serviços personalizados de um advogado particular e a capacitação especial dos advogados de equipe, mais sintonizados com os problemas dos pobres” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 44).

A perspectiva única de reforma em universalizar a assistência jurídica como modo de acesso à justiça sofre limitações. A principal dificuldade na universalização para que o sistema de assistência jurídica seja eficiente, “é necessário que haja um grande número de advogados, um número que pode até exceder a oferta, especialmente em países em desenvolvimento” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 47). Mesmo havendo advogados em número suficiente para atender aqueles que não podem pagar por seus serviços, são “necessárias grandes dotações orçamentárias, o que é o problema básico dos esquemas de assistência judiciária” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 47).

Uma segunda onda de reformas com o fim de melhorar o acesso à justiça visou enfrentar o problema da representação de interesses coletivos e difusos no Judiciário. A segunda onda consiste na representação dos direitos difusos onde não há uma extensão na proteção de direitos supraindividuais de grupos e coletividades de pessoas. Não se trata de efetivar tão somente direitos individuais. Trata-se de um processo mais amplo de mudança na concepção do processo civil, do individualismo para uma visão social e coletiva. Assim sendo, “a concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos”, por não permitir uma tutela jurisdicional adequada de novos direitos (de natureza difusa) surgindo assim a necessidade de reforma para enfrentar a questão da representação de interesses difusos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 68).

Por fim, a terceira onda de reformas identificada por Cappelletti e Garth tem por base a ampliação do acesso à justiça com a simplificação dos procedimentos judiciais e a resolução de conflitos por meio extrajudiciais. O novo enfoque do acesso à justiça deposita suas atenções “no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, 68). As reformas próprias da terceira onda não significa substituir ou desconsiderar as reformas anteriores, mas trata-se em verdade de uma complementariedade das duas primeiras ondas, integrando um movimento que objetiva trazer maior efetividade e dinâmica aos sistemas jurídicos e expandir direitos sociais para setores desfavorecidos.

3 ACESSO À JUSTIÇA: VELHOS PROBLEMAS, NOVOS DESAFIOS

3.1 Acesso à Justiça e Sistema de Justiça

A previsão do direito fundamental ao acesso à justiça na Constituição Federal de 1988 não é consequência lógica para efetiva realização dos direitos. A legalidade formal do direito depende da atuação proativa de instituições responsáveis pela sua efetividade. Assim sendo, para a efetivação do acesso à justiça é necessário a existência de instituições com propósito destinado à concretização de direitos. O sistema de justiça envolve diferentes atores: advogados, delegados de polícia, promotores de justiça, defensores públicos, juízes, entre outros. Por isso, pode-se afirmar que “o conjunto das instituições estatais concebidas com a finalidade de afiançar os direitos, designa-se sistema de justiça” (SADEK, 2009, 175).

Há, portanto, vários mecanismos e instituições voltadas para atuação nas soluções de conflitos sem ter que recorrer ao Poder Judiciário. Logo, “o direito de acesso à justiça não significa apenas recurso ao Poder Judiciário sempre que um direito seja ameaçado” (SADEK, 2014, 57). O desafio do acesso ao direito e à justiça está ligado à capacidade dos sistemas jurídicos em atender às necessidades daqueles que não tiveram a possibilidade de reivindicar seus direitos. O acesso à justiça é um problema vivenciado pelas pessoas devido à dificuldade de acesso propriamente dito à Justiça, à demora na entrega da prestação jurisdicional ou ainda na dificuldade de se chegar a ter acesso à justiça.

Do ponto de vista teórico, o direito de acesso à justiça é igual para todos, uma vez que um dos princípios democráticos é a igualdade de direitos. No entanto, passadas três décadas da promulgação da Constituição de 1988 ainda hoje são “significativas as barreiras e as dificuldades para a realização dos direitos e, em decorrência, há obstáculos na construção da cidadania” (SADEK, 2014, 57). O desconhecimento da população acerca dos seus direitos compromete a universalização do acesso à justiça, e a desigualdade de renda alimenta um sistema de exclusões fomentado por graves deficiências na garantia de direitos sociais. Assim sendo, “o sistema de justiça opera não apenas como garantidor de direitos, mas também como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades de renda e prestígio” (SADEK, 2008a, 11).

3.2 Percepções sobre o Acesso à Justiça

Na pesquisa denominada “Panorama do Acesso à Justiça no Brasil”⁴ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011b), foram coletados dados segundo a percepção das pessoas

⁴ O diagnóstico é um aprofundamento do suplemento sobre vitimização e acesso à justiça realizado a primeira vez, há vinte anos, reeditado e produzido, em 2009, em cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). A pesquisa ocorreu após a Reforma do Judiciário (EC nº 45/2004) e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão também responsável pela publicação anual de diagnóstico sobre o Poder Judiciário, Justiça em Números.

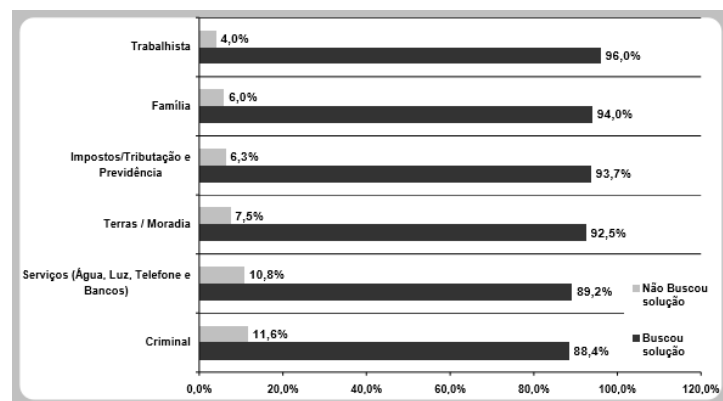
maiores de 18 anos de idade que vivenciaram conflitos e buscaram solucionar seus problemas junto as instituições do sistema de justiça, no período de cinco anos (2004 a 2009). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), contou com amostra de dados de 150 mil domicílios e 399 mil pessoas, em todo território nacional, bem como informações importantes acerca das categorias de conflitos vivenciados pelos brasileiros, os motivos pelos quais o Poder Judiciário não foi acionado e o perfil das pessoas que recorreram ou não ao Poder Judiciário e ainda a área do direito mais demandada (família, trabalhista, criminal).

No “Panorama do Acesso à Justiça no Brasil” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA, 2011b), segundo as informações coletadas de amostra representativa da população brasileira, os conflitos predominantes foram os de natureza trabalhista (23,3%), de família (22%) e, em terceiro lugar aqueles relativos a prestação de serviços (água, luz, telefone e bancos). Aqueles que tiveram conflitos trabalhistas optaram em 87,4% dos casos em solucioná-los pela via judicial, bem como aqueles que tiveram conflitos familiares (81%). O Judiciário ainda foi a escolha preferencial daqueles que tiveram conflitos relacionados a impostos (77%) e tributação (74%). Os conflitos na esfera criminal também concentraram a demanda por soluções no Poder Judiciário em 52,4% dos casos .

3.2.1 Desalento, Desigualdade Sócio Econômicas e Educacionais

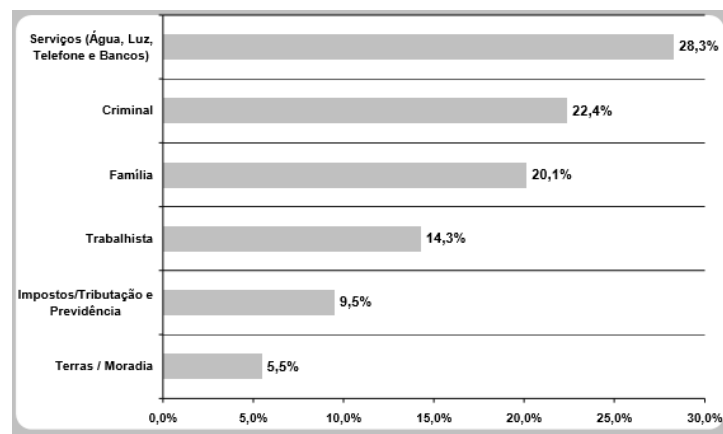
A demanda social pela solução de conflitos também pode ser aferida pelos dados relativos a confiança da população na Justiça. É possível a análise do grau de desalento das pessoas (aqueles que não buscam nenhum tipo de solução) segundo o tipo de conflitos vivenciados por elas. Segundo os dados da PNAD, somente 7,3% das pessoas que apontaram a existência de conflitos não buscaram solucioná-los. Ressalta-se que apenas 4%, 6% e 6,3% das pessoas que vivenciaram conflitos, respectivamente, da área trabalhista, de família, e relativas a impostos/tributação e previdência, não buscou o Poder Judiciário para a solução de conflitos, tal como exposto no gráfico por tipos de conflitos, segundo a decisão de buscar ou não o Poder Judiciário (desalento).

Figura 1 – Percentagem de pessoas que vivenciaram conflitos entre 2004 e 2009 segundo a área da situação de conflito e a busca de soluções para ele



Os dados demonstram a quantidade de pessoas que não tomaram nenhuma iniciativa para a solução do problema. Embora sejam um grupo minoritário tal dado é relevante, pois demonstra que mesmo as pessoas com conflitos graves não buscaram nenhum meio para solucioná-los. Considerando a área da situação do conflito, em primeiro lugar, com 28,3%, a maioria dos desalentados que não buscaram solução para os conflitos relacionados a prestação de serviços básicos (água, luz, telefone e bancos). Em segundo lugar em desalento (22,4%) são aqueles envolveram em conflitos da área criminal e, em terceiro, segue os conflitos familiares (20,1%). A esfera trabalhista é a que ocupa o menor número de desalentados, com apenas 14,3% do todas de pessoas que não buscam soluções para os conflitos.

Figura 2 – Percentagem de pessoas que vivenciaram conflitos entre 2004 e 2009, mas não buscaram soluções segundo a área da situação de conflito

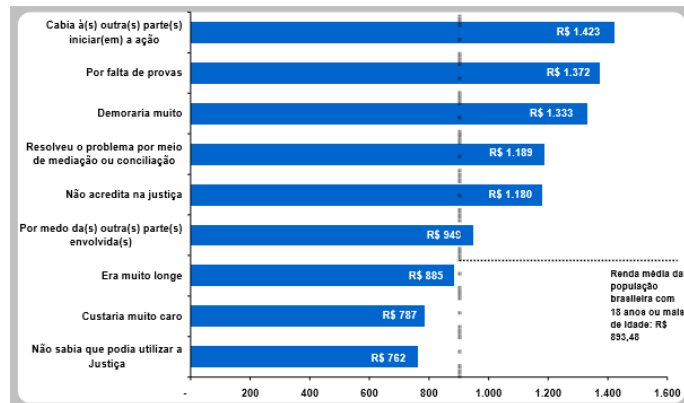


CNJ, 2011, p. 11

A natureza difusa dos conflitos consumeristas aparece como indicador de desalento, já que a propositura de ações coletivas beneficiam aqueles que vivenciam o mesmo conflito, assim há uma tendência em esperar por aqueles que considerem seu próprio problema como maior gravidade. Outra explicação pelo desalento nas causas consumeristas está na relação do custo social da litigância sob a óptica do efetivo prejuízo. Quanto ao posicionamento dos desalentados frente aos conflitos em matéria criminal, pode estar relacionado a pretensão punitiva estatal em atender aqueles que são vítimas de crimes.

O público majoritário do Poder Judiciário possui renda mensal de 1 a 3 salários mínimos. Isto significa que 72% das pessoas que buscaram o Judiciário em 5 anos (2004 a 2009) são dos estratos mais pobres da sociedade. Por outro lado, as pessoas que possuem maior renda média não procuraram o Judiciário, pois entendiam que cabia a parte adversa a iniciativa ou não possuíam provas suficientes para ingressar com demanda judicial. Dados mostram que quanto maior a renda, maior o entendimento acerca de uma disputa judicial. O grupo representado por aqueles que possui renda inferior à renda média da população objeto da pesquisa, destacou que não buscou o Poder Judiciário porque “não acredita na Justiça”, “custaria muito caro”, “era muito longe” e “não sabia que podia utilizar a Justiça”.

Figura 3 – Rendimento médio das pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009, segundo o motivo para não terem procurado a Justiça



CNJ, 2011, p. 31

Diante dos dados coletados é possível afirmar que quanto menor o poder econômico, menor o conhecimento acerca dos seus direitos. Os níveis médios de escolaridade também tem relação com o motivo para a população não ter buscado o Poder Judiciário para a solução dos conflitos graves vivenciados. O desconhecimento em relação ao Poder Judiciário não é reflexo apenas da menor condição econômica, mas também do menor grau de escolaridade. Principalmente na Justiça Criminal, essa realidade é observada no dia a dia forense. A maioria dos “clientes” preferenciais do Direito Penal são jovens, com baixa instrução de ensino e pobres, renda mensal familiar até um salário mínimo.

Segundo os dados coletados (2004-2009) é perceptível que as desigualdades socioeconômicas afetam o acesso à justiça. No Brasil, sob a perspectiva das pessoas, há diversas barreiras externas de acesso à Justiça que, por conseguinte, se dá pelas desigualdades socioeconômicas e culturais, desconhecimento dos cidadãos acerca dos seus direitos, baixo grau de escolaridade, dificuldades de ordem geográficas de acesso às instituições do sistema de justiça. O acesso à justiça na percepção das pessoas não é entendido apenas como as condições de acesso dos cidadãos ao Poder Judiciário, mas também a busca por outros órgãos do Estado, ou não estatais, para resolução dos seus conflitos, bem como a percepção de êxito na solução da demanda, no menor tempo possível, ao menor custo social.

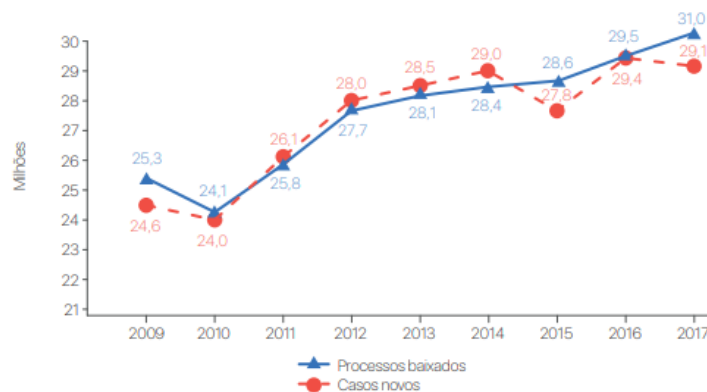
3.2.2 Litigiosidade no Poder Judiciário

A morosidade na solução dos conflitos é um obstáculo importante a ser considerado para a realização do acesso à justiça. O acesso à justiça, pela via judicial, não se restringe apenas ao direito de postulação perante o Poder Judiciário, mas significa também o direito ao devido processo com observância das garantias processuais, ao julgamento justo e em tempo razoável. O acesso à justiça não significa apenas mera “porta de entrada aos tribunais” (SOUZA, 2011, 25). Para Wilson Alves de Souza “se é indispensável a porta de entrada, necessário igualmente é que exista a porta de saída” (SOUZA, 2011, 26).

Nesse sentido, Tereza Sadek também propõe uma reflexão sobre o direito de acesso à justiça e as dificuldades para sua realização a partir da identificação de três etapas distintas: o ingresso visando à obtenção de um direito, os caminhos posteriores à entrada e, por fim, a saída (SADEK, 2014, 57). O elevado número de ações judiciais não indica necessariamente a busca por direitos, mas “constitui evidência de situações perniciosas, tanto no que se refere à deturpação das atribuições do Poder Judiciário, quanto no aumento das dificuldades de democratização do direito de acesso à justiça” (SADEK, 2014, 60). Assim sendo, não se deve examinar o acesso à justiça tendo por foco apenas o número de processos considerando ainda o alto grau de litigiosidade no Poder Judiciário.

De acordo com o “Relatório Justiça em Números 2018” (ano-base 2017) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA, 2018) elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ao tratar da litigiosidade no Poder Judiciário, traz dados estatísticos acerca do fluxo processual da justiça e indicadores de produtividade. A litigiosidade do Poder Judiciário ao longo dos anos demonstra que os casos pendentes sempre crescem, embora se identifique um decréscimo nos casos novos e no volume de processos baixados⁵ em 2017.

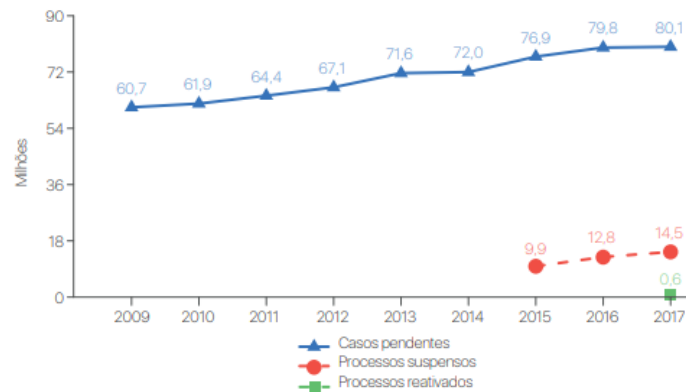
Figura 4 – Série histórica de casos novos e processos baixados



CNJ, 2018, p.74

Embora tenha havido um decréscimo de casos novos na ordem de 1% com relação ao saldo de 2016, um aumento no volume de processos baixados no patamar de 30 milhões de casos solucionados em relação ao ano anterior e um aumento no índice de produtividade dos magistrados em 3,3%, o estoque processual não reduziu. Contudo, ainda é elevado o grau de litigiosidade da Justiça brasileira. O Poder Judiciário dispõe de um acervo de 80,1 milhões de processos em tramitação até o final do ano de 2017 e pelo gráfico abaixo observa-se que o volume processual ao longo dos anos só vem aumentando.

⁵ Segundo Resolução CNJ 76/2009, consideram-se baixados os processos quando: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores ou inferiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução.

Figura 5 – Série histórica dos casos pendentes

CNJ, 2018, p.74

Conclui-se, portanto, que “a tendência ao acréscimo no número de ações e o seu volume denotam um excepcional grau de litigiosidade, sem paralelo nas democracias ocidentais” (SADEK, 2014, 59). Sem falar ainda no tempo excessivo de tramitação do processo pendente que considerando apenas a fase de execução dura em média na Justiça Estadual 6 (seis) anos e 9 (nove) meses, segundo dados do Relatório Justiça em Números 2018. Destarte, a morosidade do Poder Judiciário também constitui um obstáculo ao acesso à justiça pela demora na prestação jurisdicional e violação a garantia constitucional da duração razoável do processo insculpida no artigo 5º, LXXVIII, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Outrossim, a grande quantidade de processos não significa necessariamente um maior acesso ao Poder Judiciário, considerando que a autoria das demandas se concentra em poucos litigantes, sendo os usuários mais frequentes do Judiciário: bancos, empresas de telefonia e municípios, segundo dados do relatório “100 Maiores Litigantes” produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2011 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011a). Nesse sentido, “o ingresso no Poder Judiciário contribuiria, dessa forma por contraditório que possa parecer, para acentuar as distâncias de natureza social e econômica, atuando como mais um elemento dentre os propulsores da situação qualificada como de desigualdades cumulativas” (SADEK, 2014, 60).

3.2.3 Confiança na Justiça

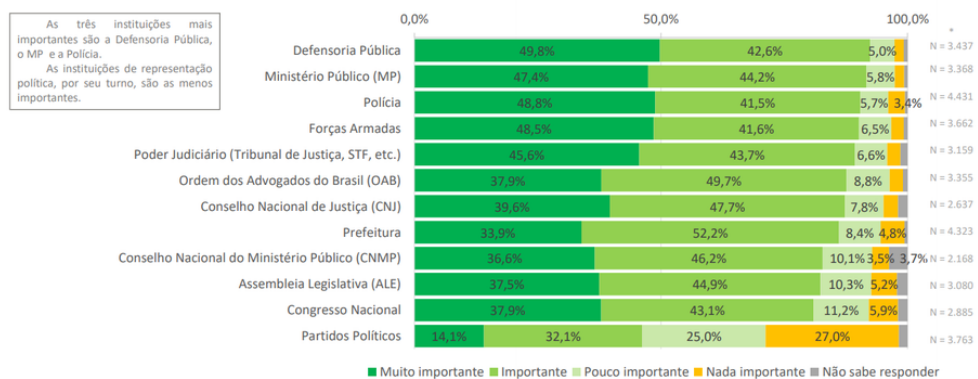
Dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), coletados no primeiro semestre de 2017 (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017), sobre o “Índice de Confiança na Justiça Brasileira” (ICJ Brasil), confirmam que na percepção dos cidadãos, para 81% dos entrevistados, o Judiciário é moroso, 81% consideram que os custos para acessar o Judiciário são muito altos, e 73% declarou ainda que é difícil ou muito difícil utilizar a Justiça. A demora na prestação jurisdicional e a dificuldade de acesso à justiça pela via judicial afetam também a confiança da população no Judiciário. Apenas 24% dos entrevistados confiam no Poder Judiciário, percentual abaixo de

instituições como as Forças Armadas (56%), Polícia (26%) e Ministério Público (28%).

A confiança nas instituições apresentou queda significativa nos últimos anos, segundo dados da FGV. De 2013 a 2017, a confiança no Judiciário caiu 10 pontos percentuais, passando de 34% para 24%. Até mesmo a instituição mais confiável do país foram mal avaliadas. A partir de 2014 a confiança nas Forças Armadas caiu de 68% para 56%, em 2017. Uma das instituições que tiveram maior queda no grau de confiança foi o Ministério Público. A confiança no Ministério Público diminuiu 22 pontos percentuais, sendo que em 2014 a confiança era de 50% e em 2017 chegou a 28%. Nem todas as instituições do sistema de justiça foram avaliadas nesta pesquisa, a exemplo, da Defensoria Pública que não consta dados no relatório.

Em pesquisa encomendada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no ano de 2017 constante do “Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017), dentre as diversas instituições do sistema de justiça pesquisadas, a Defensoria Pública é considerada pela população como a instituição mais importante para a sociedade brasileira. A Defensoria Pública é apontada por 92,4% da população brasileira como a instituição mais importante do país, seguida pelo Ministério Público (91,6%) e pela Polícia (90,4%), tal como se verifica pelo gráfico abaixo.

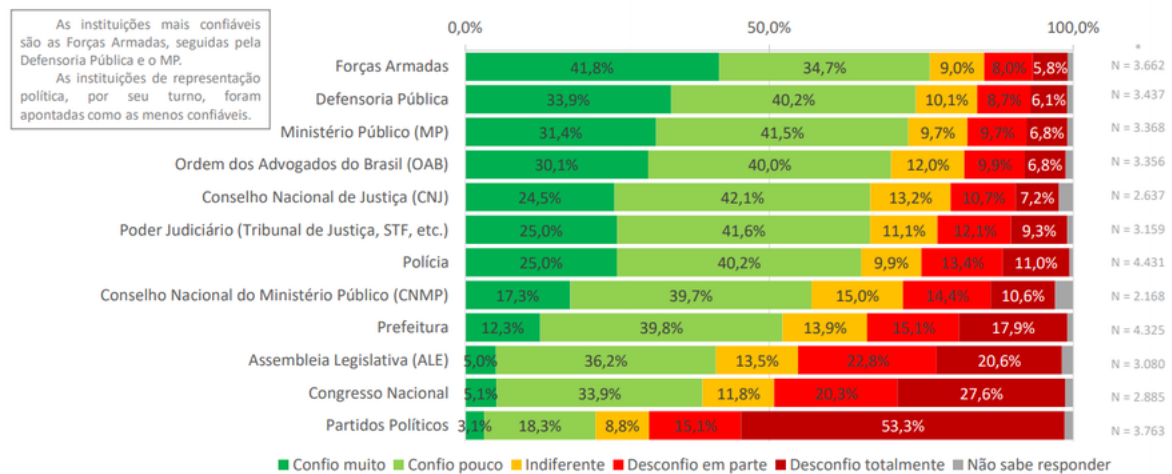
Figura 6 – Importância das Instituições



CNMP, 2017, p. 24

A Defensoria Pública apresentou um aumento no indicador de importância comparada à pesquisa de 2014 na ordem de 7,4%, passando de 85,0% em 2014 para 92,4% em 2017. A importância das instituições ainda foi medida por região do país, sendo considerada mais importante pela região Norte (96%) seguida pela região Sudeste (94%). Em relação à confiança nas instituições, a Defensoria Pública foi apontada na percepção das pessoas como a segunda instituição mais confiável (74,1%), ficando atrás apenas das Forças Armadas (76,5%). A morosidade do Poder Judiciário mensurada pela litigiosidade “concreta” dados empíricos e pela percepção negativa da população acerca da referida instituição tem aumentado a confiança das pessoas em outras instituições do sistema de justiça como, por exemplo, a Defensoria Pública.

Figura 7 – Confiança nas Instituições



CNMP, 2017, p. 28

Segundo as pesquisas em destaque, parte considerável da população desalentada faz a opção em não buscar o Poder Judiciário para solucionar, inclusive, conflitos graves, bem como parte significativa da população, principalmente pessoas com menor poder aquisitivo e menor grau de escolaridade desconhecem seus direitos e os instrumentos disponíveis dentro do sistema de justiça para solucioná-los. Assim sendo, “o órgão da Defensoria Pública pode ser considerado uma alternativa ao acesso à justiça, em especial para o atendimento da população carente, uma vez que possibilita aos pobres, orientações jurídicas em sede judicial e extrajudicial, em igualdade de condições com os que possuem melhores condições financeiras” (MATTOS, 2009, 98).

3.3 Defensoria Pública como Instrumento de Acesso à Justiça

A evolução dos regimes políticos brasileiros consagrou um modelo público de assistência jurídica, a Defensoria Pública. A Defensoria Pública que teve como precedente histórico o serviço de assistência judiciária criado pela primeira vez no Brasil pelo Decreto 2.457 de 1987 e constitucionalizado com a Constituição de 1934, sendo extinto com a Constituição de 1937 e reaparecendo na Constituição de 1946. Somente com a Constituição de 1934 houve a preocupação de criar um órgão especial para prestar assistência judiciária aos necessitados. No entanto, em que pese as Constituições de 1937 e 1946 não tivessem previsto a criação desse órgão especial com a edição da Lei Federal nº 1.060/50, Lei de Assistência Judiciária aos Necessitados, retomou-se o dever do Estado em prestar serviço de assistência judiciária (SILVA, 2012).

Diante da obrigatoriedade normativa de existência de órgão voltado para a prestação de assistência judiciária pública algumas unidades federativas passaram a estruturar órgãos responsáveis pelo serviço. No entanto, não havia um modelo organizacional padronizado para esse órgão especial tanto que a prestação desse serviço passou a ser realizado pelo Ministério

Público⁶ ou por qualquer outro órgão vinculado ao Poder Executivo. Diversos Estados passaram a estruturar órgãos de assistência judiciária sem qualquer uniformidade quanto ao órgão responsável pela prestação do serviço (SILVA, 2012).

Apenas a partir da Constituição Federal de 1988 com a previsão da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados como direito fundamental (artigo 5º, inciso LXXIV, CF/88) e da Defensoria Pública como instituição responsável pela efetivação desse direito (artigo 134, caput, CF/88), muitos Estados passaram a instituir suas respectivas Defensorias Públicas. Assim sendo, “a Constituição Federal de 1988 representou um marco fundamental para o fortalecimento da Defensoria Pública, por ser a primeira a prevê-la expressamente, determinando, pois o modelo nacional de assistência jurídica gratuita” (ALVES; GONZÁLEZ, 2017, 27).

O artigo 134, *caput*, da Constituição Federal de 1988, com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 80, em 2014, representou um novo redesenho constitucional⁷ da Defensoria Pública, sendo posicionada não apenas como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, mas também como instituição permanente, expressão e instrumento do regime democrático incumbida da promoção dos direitos humanos, da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (BRASIL, 1988). Inclusive, “a adoção do sistema da assistência jurídica integral por meio da Defensoria Pública é saudada pelo mundo como sendo a mais eficiente e completa existente, conforme entendimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mercosul”⁸ (MOLON, 2015, 22).

O desenho constitucional institucional da Defensoria Pública não é dado somente pelo artigo 134 da CF/88, mas também pela intrínseca relação com o artigo 5º, LXXIV, da CF/88 pois apresenta como destinatários dos seus serviços aqueles comprovarem “insuficiência de recursos” e os “necessitados”. As expressões “insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV, CF) e “necessitados” (art. 134, CF) não se restringem apenas a incapacidade financeira (BRASIL, 1988). A atuação da Defensoria Pública não se limita ao “enfrentamento das barreiras ao acesso à Justiça postas às pessoas vulneráveis por razões econômicas. O fenômeno da carência é muito mais amplo, as necessidades e as vulnerabilidades são diversas” (ALVES; GONZÁLEZ, 2017,

⁶ No Distrito Federal, por exemplo, consoante disposição da Lei Distrital 3.434/58 o ingresso na carreira do Ministério Público dava-se pelo provimento no cargo de Defensor Público. Posteriormente criou-se a Procuradorias de Assistência Judiciária (PAJ) para prestação de serviços de assistência judiciária aos necessitados e somente com a CF/88 foi implementada a Defensoria Pública tendo, inclusive, seus membros terem que optar entre a carreira de procurador de assistência judiciária (cargo atualmente em extinção) ou de defensor público.

⁷ A definição constitucional de Defensoria Pública já estava prevista no ordenamento jurídico pela redação do artigo 1º da Lei Complementar nº 80/94 – Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (LONDP) – dada pela Lei Complementar nº 132/09.

⁸ Em reunião na Bolívia, realizada em 4 de junho de 2012, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou por unanimidade a Resolução n. 2.714, que afirma a importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita prestada por Defensores Públicos para promoção do direito de acesso à Justiça para todas as pessoas, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade. No mesmo sentido, o Conselho do Mercado Comum, Órgão Supremo do Mercosul, em 29 de junho de 2012, aprovou recomendação orientando que os estados-membros promovam e aprofundem o modelo de Defensoria Pública Oficial integral e gratuita. (MOLON, 2015, 22).

17). Assim sendo, o conceito de “necessitado” deve ser entendido como aquele em razão de sua vulnerabilidade⁹ não dispõe dos recursos necessários para a defesa dos seus direitos logo necessitam de especial proteção do Estado.

Com a implementação do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, a promulgação da Constituição Federal de 1988, o constituinte preocupado com o acesso à justiça destinado à inclusão social da população carente estabeleceu não somente “o direito à assistência jurídica integral e gratuita, mas também que deveria ser criada uma instituição especialmente encarregada de prestar esse serviço: a Defensoria Pública” (ALVES; GONZÁLEZ, 2017, 57).

Assim sendo, o constituinte de 1988 impôs o dever estatal de promover a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados que não se esgota na postulação ou defesa em processo judicial individual ou coletivamente pela tutela de direitos difusos, mas também no patrocínio na esfera extrajudicial com a resolução de conflitos, educação em direitos, orientação e consultoria jurídica, funções institucionais da Defensoria Pública (BRASIL, 1988) destinadas a democratizar o acesso à Justiça e dar efetividade ao mandamento constitucional.

As funções institucionais da Defensoria Pública estão diretamente relacionadas as três ondas renovatórias criadas por Mauro Cappeletti e Bryant Garth (CAPPELETTI; GARTH, 1988). A Defensoria Pública como instituição destinada a promover o acesso à justiça atende a “primeira onda” pela sua atuação na defesa do destinatário carente de recursos financeiros. Pela “segunda onda” a Defensoria Pública enfrenta os obstáculos de acesso pela legitimidade de atuação na tutela coletiva de grupos vulneráveis. E por fim, a Defensoria Pública também atende a “terceira onda” de acesso à justiça pela atuação extrajudicial na resolução de conflitos pelos meios alternativos, tais como a conciliação (ALVES; GONZÁLEZ, 2017).

A consagração de um modelo público de assistência jurídica no Brasil adotado pela Constituição Federal de 1988, acumula diversas vantagens potenciais na universalização do acesso à justiça, quais sejam: a assistência prestada por defensores públicos, profissionais recrutados por concurso público altamente especializado e pagos pelo Estado; “assistência jurídica especializada para defesa de interesses coletivos e difusos; diversificação do atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, através da conciliação e da resolução extrajudicial de conflitos e, ainda na educação para os direitos” (SANTOS, 2008, 33).

Para a Defensoria Pública concretizar a missão de acesso aos necessitados à realização de seus direitos a Constituição Federal, por meio da EC 45 de 2004, assegurou a Defensoria Pública autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988). Assim como as demais instituições

⁹ De acordo com as 100 Regras de Brasília, documento aprovado em 2008 na XIV Conferência Judicial Ibero-americana, consideram-se como pessoas em condições de vulnerabilidade aquelas que “por razão de sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômica, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercitar com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico”. O conceito de “necessitado”, portanto, abrange as “pessoas em condição de vulnerabilidade” nos termos das 100 Regras de Brasília.

do sistema de justiça podem contribuir com a universalização do acesso à justiça, a Defensoria Pública tem por mister constitucional proporcionar o acesso à justiça por meio da assistência jurídica a um público alvo específico, os seus assistidos, pessoas em condições de vulnerabilidade. Nesse sentido, é possível asseverar que:

O projeto constitucional estabelecido pelo constituinte de 1988 demanda que esta tarefa seja ocupada por agentes políticos participes de uma instituição de Estado verdadeira autônoma. Deste modo, numa aplicação do princípio lógico de identidade, é possível haver democracia efetiva onde há Defensorias Públicas bem estruturadas (MOLON, 2015, 22)

No entanto, problemas de diversas ordens são identificados e acarretam impacto ao bom e efetivo funcionamento da Defensoria Pública. Estudos empíricos sobre a instituição apontam as deficiências que impedem a universalização dos serviços prestados pela Defensoria Pública.

3.4 Universalização do Acesso à Justiça pela Defensoria Pública

No “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, pesquisa produzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e parceria com a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013), no ano de 2013, com o objetivo de avaliar as medidas necessárias para universalizar o serviço da Defensoria Pública, constatou grave deficit de defensores públicos no Brasil. A pesquisa teve enfoque na atuação territorial da Defensoria Pública de modo a identificar as comarcas atendidas e não atendidas pela instituição e, sobretudo a análise do número de defensores públicos atuantes em proporção a demanda e a população destinatária do seu serviço.

Os dados analisados na pesquisa foram fornecidos pelas Associações Estaduais de Defensores Públicos e Defensorias Públicas Gerais, sendo coletados no período de setembro de 2012 a fevereiro de 2013. Para efeito da análise de atuação dos defensores públicos foram computados apenas os profissionais atuantes na atividade-fim e desconsiderados os afastados de modo perene¹⁰. Logo há uma diferença entre os cargos providos e os defensores levados em consideração neste relatório. Os dados analisados na pesquisa representam a “distribuição espacial dos cargos criados e providos nas comarcas nos Estados e a distribuição espacial dos defensores nas comarcas” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 21), sendo consideradas como comarcas atendidas pela Defensoria Públicas aquelas em que haviam ao menos um Defensor Público lotado.

¹⁰ A pesquisa considerou como afastamentos perenes: i) afastamentos para o exercício de cargos da administração das Defensorias Públicas Gerais; ii) cessões ou afastamentos para o exercício em outras instituições públicas; iii) afastamentos para o exercício de mandato eletivo; iv) afastamentos gerais sem vencimentos; v) afastamentos para estudo.

A pesquisa chegou a constatação de que apenas 28% das comarcas são atendidas pela Defensoria Pública. Além da comparação entre o número de Defensores Públicos atuantes e o de comarcas existentes, a pesquisa também fez a comparação do número desses profissionais com a população potencialmente destinatária de seus serviços e ainda com outros profissionais do sistema de justiça (juízes e promotores de justiça). Essas comparações destacaram ainda mais a ausência de Defensores Públicos nas comarcas, bem como a existência de acumulação de atribuições e atuações itinerantes¹¹ decorrente do baixo número destes profissionais.

A pesquisa trouxe dados importantes sobre a estimativa de deficit de defensores públicos com base no número de Defensores Públicos proporcionalmente à demanda e à população. Segundo o Mapa em 2013 havia, no país, apenas 5.054 cargos de Defensores Públicos providos (59%) do total de 8.489 cargos. O “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” estimou o deficit de defensores públicos no país de modo que todas as comarcas possam ser atendidas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013). Adotou-se como parâmetro a recomendação do Ministério da Justiça (Ofício nº 287-2011/SRJ-MJ, de 17 de março de 2011), segundo a qual “a relação recomendável de Defensores Públicos por habitante deve oscilar na faixa aproximada de um defensor público para cada dez mil, ou, no máximo, 15 mil que possam ser considerados alvo da Defensoria Pública” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 36).

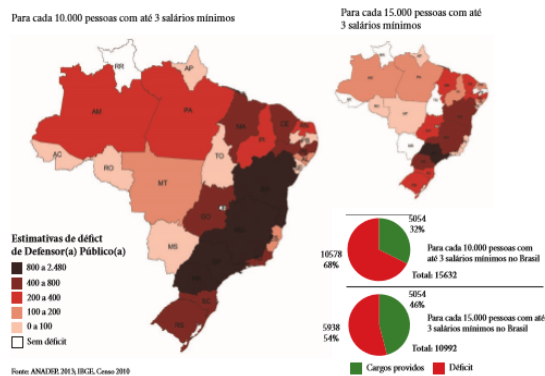
Em 2013, o deficit total do Brasil era de 10.578 Defensores Públicos considerando a faixa de 10.000 pessoas com até três salários mínimos por Defensor Público. O deficit de Defensores Públicos cai para 5.938 quando calculado um Defensor Público para cada 15.000 mil pessoas com até três salários mínimos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013). A estimativa de deficit de defensores públicos em relação ao numero total de população alvo além de evidenciar a insuficiência generalizada de defensores públicos nos Estados também demonstra a urgência em prover os cargos aos menos os existentes para prestar um serviço publico de qualidade a população.

O deficit de defensores públicos também se mostra evidente quando comparado o número de defensores públicos em relação a outros profissionais do sistema de justiça. Em 2013, haviam 5.054 Defensores Públicos, 9.963 Promotores de Justiça e 11.835 Juízes (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013). Em 2018, a situação não é muito diferente de 5 anos atrás. Atualmente existem 5.961 Defensores Públicos, 10.874 Promotores de Justiça e 11.807 Juízes (ASSOCIACÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018). É patente o desequilíbrio existente entre os atores do sistema de justiça. O Estado Defensor não possui paridade de armas nem com o

¹¹ Os Defensores Públicos que possuem atribuição de atuar de modo itinerante em uma região, abrangendo, deste modo, mais de uma comarca.

Estado Acusador e nem com o Estado Juiz. Em outras palavras, há comarcas que não contam com Defensores Públicos, mas apenas com o Estado Acusador e o Estado Juiz, deixando as pessoas em situação de vulnerabilidade sem qualquer assistência jurídica para defesa de seus interesses.

Figura 8 – Estimativa do Déficit de Defensores Públicos nos Estados



ANADEP, 2013; IBGE, Censo 2010.

As atribuições desses três atores do sistema de justiça, embora sejam distintas, são complementares, principalmente quando se demanda em juízo, mas “a ausência de defensores públicos limita o universo de potenciais usuários (em relação aos demandantes) e incide, de maneira desigual, nas relações sociais (em relação aos demandados)” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 40). Como a atuação da Defensoria Pública não se limita apenas às varas judiciais, as mais variadas formas “de atuação extrajudicial justifica, inclusive, o planejamento de um quadro de pessoal que preveja mais do que um defensor por órgão jurisdicional” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013, 41).

A dimensão da ausência dos serviços prestados pela Defensoria Pública em diversas comarcas do país exposta no “Mapa da Defensoria Pública no Brasil” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2013) fomentou a proposta de emenda à Constituição – PEC n. 247, de 2013, conhecida como PEC das Comarcas ou da Defensoria para Todos, com o objetivo de propor a fixação de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo de oito anos (TEIXEIRA, 2013). No parecer favorável à PEC 247/2014, o Deputado Amauri Teixeira destaca a relevância do estudo do IPEA na justificativa dos autores na proposta de emenda constitucional:

Defensoria Pública é uma instituição pública que representa a garantia do cidadão em situação de vulnerabilidade de ter acesso à Justiça, por meio de serviços inteiramente gratuitos e de qualidade; e que, elevada à categoria de instituição constitucional em 1988, apenas em 2004 o Congresso Nacional lhe conferiu a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Passadas mais duas décadas, a Defensoria

Pública ainda não está instalada em todos os Estados da Federação, sendo que, em alguns casos, sequer o primeiro concurso público para o cargo de defensor público foi iniciado ou concluído. De modo geral, o panorama da Defensoria Pública no Brasil ainda é marcado por uma grande assimetria, com unidades da Federação onde seus serviços abrangem a totalidade das comarcas – com defensores públicos e funcionários em quantidade razoável – e outros onde nem ao menos 10% das Comarcas são atendidas. De acordo com o “Mapa da Defensoria Pública no Brasil”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, fundação pública vinculada à Presidência da República, juntamente com a Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADep e Ministério da Justiça, no Brasil há 8.489 cargos criados de defensor público dos Estados e do Distrito Federal, dos quais apenas 5.054 estão providos (59%). Esses 5.054 defensores públicos se desdobram para cobrir 28% das comarcas brasileiras. Na Defensoria Pública da União a situação não é diversa: São 1270 cargos criados e apenas 479 efetivamente providos, para atender 58 sessões judiciárias de um total de 264, o que corresponde a uma cobertura de 22%. (TEIXEIRA, 2013, 3).

A PEC das Comarcas foi aprovada em 20/04/2014 em dois turnos, sendo promulgada em 04 de junho, em sessão conjunta das casas do Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 80, de 2014. A EC 80/2014 inseriu o artigo 98 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinando a União, Estados e Distrito Federal, no prazo de oito anos, a partir da vigência da norma, a lotação de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, em número proporcional à demanda populacional e à efetiva demanda do serviço da Defensoria Pública (BRASIL, 1988).

Além do déficit de defensores públicos, os resultados dos estudos “Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015), produzidos pelo Ministério da Justiça, apontam graves deficiências nas características estruturais, organizacionais e funcionais das Defensorias Públicas; desigualdade na participação orçamentária das Defensorias Públicas em relação a outros atores do sistema de justiça (Poder Judiciário e Ministério Público) e entre as próprias Defensorias Públicas das diversas unidades da federação; baixa cobertura dos serviços pela inexistência de Defensorias Públicas instaladas em todas as comarcas, unidades jurisdicionais e a insuficiência do número de defensores públicos. Logo, há diversos fatores que determinam e acarretam impacto na efetividade do trabalho da Defensoria Pública para alcançar a universalização do acesso à justiça as pessoas em situação de vulnerabilidade.

4 A DEFENSORIA PÚBLICA E A GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA

4.1 Opção Metodológica de Análise de Dados

A abordagem metodológica da pesquisa está relacionada com os elementos que atuam como condicionantes para que a atuação da Defensoria Pública seja efetiva e garanta o acesso à justiça a população vulnerável. Para testar a hipótese da pesquisa, a estratégia analítico-metodológica consiste em identificar as dimensões das limitações e deficiências do trabalho da Defensoria Pública. Em primeiro lugar, serão analisados dados gerais da instituição da Defensoria Pública e, em segundo, será realizada uma análise comparativa entre determinadas Defensorias Públicas Estaduais. A fonte de dados secundários, de ordens quantitativa e qualitativa, utilizados na análise são os estudos Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil, produzidos pelo Ministério da Justiça no período de 2004 a 2015 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Considerando que a estrutura e o efetivo funcionamento da Defensoria Pública depende da comparação entre recursos humanos, de infraestrutura e orçamentários à disposição da instituição para concretização do acesso à justiça, para fins de análise e teste da hipótese foram selecionadas algumas variáveis representativas destas três dimensões. Compõe as variáveis selecionadas como independentes, as ligadas a recursos humanos (número de defensores públicos), recursos de infraestrutura (condições de estrutura física, de material e servidores de apoio) e recursos orçamentários (quantum de orçamento é destinado a Defensoria Pública em comparação a outras Defensorias Públicas e outras instituições do sistema de justiça) e, por fim, como dependentes as variáveis ligadas a atendimentos e cobertura de atendimento (nas comarcas e unidades jurisdicionais) da Defensoria Pública.

A variável ligada a recursos humanos é composta pelo número de defensores públicos. Essa variável é mensurada quantitativamente nos diagnósticos do Ministério da Justiça e tem impacto direto no trabalho da Defensoria Pública, pois só há Defensoria Pública instalada nas comarcas onde há pelo menos um defensor público. O defensor público é o profissional que representa o assistido em juízo ou fora dele. O defensor público é membro da carreira da Defensoria Pública, em outras palavras, equivale ao promotor de justiça para o Ministério Público e ao juiz para o Poder Judiciário. Assim sendo, somente através do defensor público, o trabalho da Defensoria Pública é desenvolvido, pois cabe a esse profissional realizar atendimentos da população vulnerável, propor ações judiciais, participar de audiências, peticionar em processos, realizar acordos extrajudiciais, entre outras funções institucionais que interferem diretamente no efetivo funcionamento da Defensoria Pública.

Outra variável selecionada para análise foram os recursos de infraestrutura da Defensoria Pública, sendo esta composta pelas condições de estrutura física, de material e de servidores de apoio. Dados secundários desta variável foram condensados nos diagnósticos em números

quantitativos a partir da percepção qualitativa dos defensores públicos sobre as condições de suporte ao seu trabalho. O suporte ao trabalho do defensor público tem uma relação importante com qualidade e efetividade na prestação do serviço de assistência jurídica. A deficiência ou a falta desse suporte dimensionam como está a estruturação da Defensoria Pública no Brasil e se ela está devidamente aparelhada para atender as pessoas carentes e necessitadas.

Os recursos orçamentários da Defensoria Pública também foram selecionados como variável analisada. A partir do aporte orçamentário que a Defensoria Pública possui, é possível aferir a despesa financeira da instituição com cada assistido em potencial, seja em comparação entre Defensorias Públicas Estaduais ou com outras instituições do sistema de justiça (Ministério Público e Poder Judiciário). Os recursos financeiros da Defensoria Pública dimensionam o desequilíbrio existente no orçamento de cada Defensoria e também em relação a outras instituições do sistema de justiça, uma vez que para cada juiz ou promotor de justiça, pelo princípio da igualdade e paridade de armas, é fundamental a presença de um defensor público. Os recursos orçamentários são responsáveis pela expansão dos serviços da Defensoria Pública, seja pela ampliação do quadro de pessoal e suporte de infraestrutura ou pela ampliação da cobertura territorial de atendimento a população.

A análise comparativa entre as variáveis independentes de recursos humanos, de infraestrutura e orçamentários reflete em outras variáveis também selecionadas para análise, como o número de atendimentos e a rede de cobertura (nas comarcas e unidades jurisdicionais). A variável atendimento corresponde ao número de atendimentos realizados, ações judiciais ajuizadas ou respondidas pelos defensores públicos. Enquanto a variável cobertura de atendimento, corresponde as comarcas e unidades jurisdicionais atendidas pela Defensoria Pública. Ambas variáveis representam o acesso à justiça a população vulnerável. Primeiro, pela quantidade de pessoas que procuram a instituição para resolver seus problemas, e segundo pela capilarização dos serviços da Defensoria Pública de modo a proporcionar o atendimento e, por conseguinte, acesso à justiça a população desassistida.

Com efeito, a análise da hipótese de pesquisa se guia pela comparação entre as variáveis selecionadas. Os dados das variáveis foram coletados e analisados a partir dos dados secundários dos Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil produzidos pelo Ministério da Justiça ao longo dos anos de 2004 a 2015 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Ao todo, até a data de hoje, o Ministério da Justiça produziu quatro diagnósticos acerca do retrato institucional da Defensoria Pública. Os diagnósticos sobre Defensoria Pública são o meio mais seguro para identificar problemas e propor soluções a partir de dados coletados segundo a realidade observada. Os estudos diagnósticos são importantes para o fortalecimento e aprimoramento do trabalho da Defensoria Pública. A relevância dos dados mostram a necessidade de utilizar os diagnósticos como ferramenta de gerenciamento da Defensoria Pública por apontar as deficiências e avanços da instituição ao longo dos anos.

4.2 Estudos Diagnósticos de âmbito nacional sobre Defensoria Pública no Brasil

Em 2004, o I diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004), apresentou pela primeira vez dados consolidados sobre a Defensoria Pública no Brasil. O II diagnóstico publicado em 2006 atualizou o primeiro estudo e ainda apresentou dados importantes acerca dos impactos na instituição após a EC nº 45/04 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006). O III diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009), em 2009, atualizou os estudos anteriores e ainda mostrou os avanços decorrentes com a promulgação da LC nº 132/09 (BRASIL, 2009) que alterou a LC nº 80/94 (BRASIL, 1994). O IV diagnóstico e último até hoje realizado, em 2015, atualiza os dados apresentados em 2009 e ainda complementa com dados após a EC nº 80/14 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Normalmente os diagnósticos são produzidos após a ocorrência de avanços legislativos destinados ao aprimoramento da Defensoria Pública de modo a verificar o impacto das mudanças legislativas no funcionamento da instituição. Assim sendo, num primeiro momento, opta-se por apresentar um panorama das Defensorias Públicas em cada um dos diagnósticos. A abordagem geral e abrangente das Defensorias Públicas em cada um dos diagnósticos é realizada pela média dos dados coletados para cada variável de interesse e o comportamento de cada uma no âmbito de cada diagnóstico, com exceção da variável de infraestrutura

que somente será abordada quando da análise comparativa entre as variáveis.

4.2.1 I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2004)

Estudo pioneiro de âmbito nacional sobre a Defensoria Pública, denominado I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil foi produzido no ano de 2004 pelo Ministério da Justiça em parceria com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e da Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004), sob a consultoria da professora Maria Tereza Sadek, aborda como tema central a organização das Defensorias Públicas no Brasil. Os resultados da pesquisa apontam dados sobre o perfil institucional, a universalização do serviço, despesas e remuneração, atuação e produtividades das Defensorias Públicas, bem como o perfil demográfico e sociológico dos Defensores Públicos.

O I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil foi elaborado com enfoque em dois aspectos: i) o perfil institucional e suas variações nas diferentes unidades da federação (Estados, DF, Territórios e União); ii) as caracterizações demográfica e sociológica de seus membros (Defensores Públicos) e suas opiniões sobre temas afetos à instituição e aos sistema de justiça. Os dados foram obtidos, quanto ao primeiro aspecto, a partir de um questionário enviado aos Defensores Públicos Gerais¹² e, quanto ao segundo, a partir de um questionário enviado a todos

¹² Do total de questionários enviados aos Defensores Públicos Gerais foram respondidos e levados em consideração para análise 22 questionários, excetuando-se 5 Estados da Federação (GO, SC, SP, PR e RN). À época do estudo as Defensorias Públicas dos Estados do GO, SC e SP, ainda não haviam sido criadas.

os Defensores Públicos do país. No questionário destinado aos Defensores Públicos Gerais haviam questões relativas, por exemplo:

a data da instalação da Defensoria Pública; atribuições do Defensor Público; forma de escolha do Defensor Público Geral; existência de Lei Orgânica; grau de autonomia da instituição; origem e volume de recursos; existência, atribuições e composição do Conselho Superior; existência de convênios; número de cargos criados e providos; estrutura da carreira; percentual de comarcas atendidas; áreas de atuação; critérios para o atendimento da população; números de atendimentos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004, 16).

Enquanto, no questionário destinado a todos os Defensores Públicos do país, as perguntas versaram sobre temas atinentes a Defensoria Pública e ao sistema de justiça. Com a conjugação de dados obtidos nos dois tipos de questionário e sua análise foi possível construir um primeiro retrato das Defensorias Públicas (Estaduais e da União). Assim sendo, os dados coletados propiciaram a consolidação de informações e de elaboração do estudo diagnóstico da instituição, que se encontra dividido em duas partes, quais sejam: 1ª Parte: O Perfil da Defensoria Pública, e 2ª Parte: O Perfil dos Defensores Públicos.

Na 1ª Parte do estudo, os resultados mais expressivos podem ser agrupados em quatro blocos: a) Perfil da Instituição; b) Universalidade do Serviço; c) Despesas/Remuneração; d) Atuação/Produtividade. Quanto ao Perfil da Instituição, o estudo aponta para as seguintes conclusões: a.1) que embora existam normas gerais para a organização da Defensoria nos Estados (LC 80/94), as características das Defensorias Públicas no país são extremamente heterogêneas, principalmente, quanto a estrutura, orçamento e remuneração dos seus membros; a.2) que as Defensorias Públicas são ligadas ao Poder Executivo, sendo limitadas sua autonomia institucional e capacidade de autogestão.

Quanto a Universalidade do Serviço concluiu-se que: b.1) o grau de cobertura do serviço é de apenas 42,3% das comarcas existentes, enquanto 57,7% das comarcas não contam com atendimento pela Defensoria Pública; b.2) os Estados com os piores indicadores sociais são aqueles possuem maior percentual de comarcas não atendidas, dito de outro modo, quanto mais baixo o IDH, pior as condições gerais de prestação de assistência jurídica para a população; b.3) Em 2003, haviam 5.310 cargos de Defensores Públicos no Brasil. Do total de cargos, 3.154 Defensores Públicos estavam na ativa, o que corresponde a uma vacância de 41% do total de cargos existentes; b.4) a cada 100.000 habitantes existem 1,86 Defensores Públicos e na mesma proporção de habitantes existem 7,7 juízes.

Quanto às Despesas, a pesquisa apontou disparidade de gastos por habitante com o sistema de justiça e a Defensoria Pública. Em média, as unidades da Federação gastam R\$ 71,67 por habitante com o Poder Judiciário e apenas R\$ 3,91 com a Defensoria Pública (o que representa 6,15% dos gastos efetuados com o sistema de justiça). Os gastos com as Defensorias Públicas nas diversas unidades da federação variam de R\$ 0,01 a R\$ 11,93 por habitante, ou de R\$ 0,02 a R\$ 15,71 por habitante que auferem até 2 salários mínimos mensais. Ademais, o custo

médio do atendimento efetuado pela Defensoria Pública é de R\$ 108,00, variando nas diversas unidades da Federação de R\$ 27,40 a R\$ 432,30.

Quanto a Atuação/Produtividade, verifica-se que as ações de natureza civil correspondem 76% das ações ajuizadas ou respondidas no país pela Defensoria Pública, por outro lado a defesa na esfera criminal corresponde a 24% da atuação da instituição. Com relação a produtividade, em 2003, cada Defensor Público do país realizou 1.594,3 atendimentos. Em relação à 2ª parte do estudo, Perfil do Defensor Público, deixo tecer considerações tendo em vista que o perfil demográfico e sociológico do Defensor Público para efeito desta pesquisa não contribui com a investigação do objeto da presente pesquisa, tanto que na abordagem dos estudos diagnósticos posteriores embora haja previsão em todos os diagnósticos estes dados também não contemplados. A partir do I diagnóstico foi possível condensar os seguintes dados relacionados as variáveis de interesse:

Figura 9 – I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2004)

I Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2004)			
Recursos Humanos	Recursos Orçamentários	Cobertura de Atendimento	Atendimentos
59% dos cargos de defensores públicos preenchidos.	Do total das despesas efetuadas pelas instituições do sistema de justiça apenas 6,15% dos gastos totais são gastos com a Defensoria Pública.	42,3% comarcas atendidas	1.594,3 por defensor público

4.2.2 II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2006)

O II Estudo Diagnostico da Defensoria Pública no Brasil também de iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça, PNUD e ANADEP foi produzido em 2006 de modo a atualizar a primeira edição em 2004 (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2006). O novo estudo apresenta os reflexos das mudanças ocorridas na instituição após a publicação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (BRASIL, 1988), que conferiu autonomia administrativa e orçamentária a Defensoria Pública (artigo 134, § 2º, CF/88)¹³. Trata-se o estudo de um monitoramento das transformações operadas na Defensoria Pública dois anos após a conquista da autonomia da instituição, ou seja, no período de 2004 a 2006.

Os resultados encontrados revelam um movimento de fortalecimento das Defensorias Públicas com a criação da Defensoria Pública em 2 (dois) Estados (São Paulo e Rio Grande do Norte), a ampliação do número de membros, ampliação de comarcas e seções judiciais atendidas, ampliação do universo de cidadãos atendidos e melhor desempenho na execução

¹³ Art. 134, §2º, CF/88: “Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º”.

orçamentária. Percebe-se ainda uma ampliação no número de Defensores Públicos Gerais com competência para criar e extinguir cargos, bem como dos Conselhos Superiores da instituição com atribuição para realizar concursos públicos. Assim como o I Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública revela a precariedade da estrutura da instituição, como a incompatibilidade entre o tamanho e a importância de suas atribuições, com eficiência e qualidade, o II Diagnóstico aponta que a Defensoria Pública ainda padece da precariedade de sua estrutura, mas que aos poucos vem ganhando força e legitimidade para a construção da democratização do acesso à justiça.

Como já ressaltado o objetivo do II diagnóstico é atualização do primeiro estudo com a avaliação das modificações no perfil da instituição nesses dois anos após a edição da EC 45/2004. A coleta de dados também foi realizada mediante o envio de questionários onde se obteve a resposta de 25 Defensorias Públicas existentes no país, sendo 22 Defensorias Públicas Estaduais mais a DPU e ainda as Defensorias Públicas do Rio Grande do Norte e de São Paulo, criadas, respectivamente em 2005 e 2006. Para melhor compreensão, consolidação das informações e comparação entre os estudos diagnósticos da Defensoria Pública, os resultados do II diagnóstico também serão agrupados em quatro blocos: a) Perfil da Instituição; b) Universalidade do Serviço; c) Despesas; d) Atuação/Produtividade.

Quanto ao Perfil da Instituição, o segundo estudo aponta para as seguintes conclusões: a.1) ainda há limitação a autonomia institucional mesmo após o advento da EC 45/2004; a.2) Apenas 6 Defensores Públicos Gerais (DPGs) – RR, RJ, RS, RO MT e MS – possuem iniciativa de lei sobre criação ou extinção de cargos de seus membros e servidores e fixação de seus vencimentos; a.3) Em 2003, em 5 (cinco) Estados a Defensoria Pública estava subordinada a alguma secretaria estadual (PB, RO, DF e PA) e, em 2005, 3 (três) Defensorias ainda permanecem subordinadas às secretarias de Estado (DF, MG e PB); a.4) Todas as Defensorias Públicas (DPs) possuem Conselho Superior (órgão colegiado de tomada de decisões e de gestão da instituição), enquanto em 2003 5 DPs não contavam com tal órgão (AM, PA, PB, PI e TO); a.5) Apenas 6 (seis) Estados contam com Ouvidoria (BA, CE, DF, PI, RJ e SP) 2 (dois) a mais que no Diagnóstico anterior.

Ainda com relação ao perfil institucional, em especial, no tocante a autonomia orçamentária, em 2003, 45% das DPs possuíam iniciativa de proposta orçamentária e, em 2005, o percentual aumentou para 68%. No entanto, o grau de efetividade da autonomia neste quesito foi ínfimo, pois foi constatado que apenas um Estado da Federação (RO) cumpre o mandamento constitucional, disposto no artigo 168 da CF/88¹⁴, quanto à obrigatoriedade de repassar mensalmente o orçamento destinado à instituição (duodécimos). Houve uma discreta elevação do aporte orçamentário destinados à Defensoria no percentual de 8,7% entre os anos de 2003 e 2005. O orçamento global da Defensoria Pública aumentou menos de 9%, mas houve um aumento

¹⁴ Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

na execução orçamentária pela instituição, possivelmente vinculada a mudança do paradigma constitucional que conferiu autonomia financeira e orçamentária as Defensorias.

Quanto a Universalidade do Serviço, importante destacar o número de cargos de Defensores Públicos existentes em comparação ao número de cargos preenchidos (defensores em atividade) para auferir a cobertura dos serviços da Defensoria Pública. Destarte, em 2003, haviam 5.310 cargos de defensores públicos, sendo que em 2005 o número de cargos aumentou para 6.575 o que representa um acréscimo de 21,7%. A instalação das Defensorias Pública de São Paulo e do Rio Grande do Norte aumentou o número total de cargos de Defensores Públicos em 440, sendo 400 apenas do Estado de São Paulo. Do total de cargos existentes de Defensores Públicos em 2005 havia 3.624 em atividade e em comparação aos dados de 2003 houve um aumento de 374 defensores em atividade o que corresponde a 11,50% do quadro. No entanto, em 2005 apenas 55% dos cargos existentes estavam preenchidos, pois havia 2.951 cargos de defensor públicos disponíveis em todo o país.

Ainda com relação a Universalidade do Serviço há que ressaltar os dados coletados acerca do número de comarcas atendidas e não atendidas pelas Defensorias Públicas. No Brasil, 39,7% do total de comarcas existentes são atendidas pela Defensoria Pública, enquanto 60,3% das comarcas não contam com atendimento. Assim como no diagnóstico anterior, os Estados com os piores indicadores sociais são aqueles que possuem maior percentual de comarcas não atendidas como, por exemplo, a Defensoria Pública do Maranhão está presente em apenas 4,1% do total de comarcas. No primeiro diagnóstico, dentro do universo de 1.973 comarcas existentes, a Defensoria Pública atendia 839 comarcas, sendo a cobertura de atendimento da instituição de 42,3% de comarcas atendidas. No segundo diagnóstico apurou-se a totalidade de 2.510 comarcas existentes no país, sendo atendidas pela instituição 996 comarcas, o que representa uma cobertura de atendimento de quase 40%. Embora tenha havido uma ampliação no serviço das Defensorias Públicas com o atendimento em mais 157 comarcas a ampliação de cobertura não acompanhou a ampliação do número de comarcas.

Quanto às Despesas da Defensoria Pública com cada assistido em potencial levou-se em consideração a população acima de 10 anos de idade e que recebe até 3 (três) salários mínimos¹⁵. As unidades da Federação gastam com as Defensorias Públicas, por ano, de R\$ 0,06 a R\$ 10,16, em média 5,10 por habitante (população maior que 10 anos), ou de R\$ 0,06 a R\$ 11,27, R\$ 5,97 por habitante que auferem até 3 (três) salários mínimos mensais, ou seja, o público alvo da instituição. O II diagnóstico também apontou disparidade de gastos das Defensorias Públicas, por habitante, quando comparados aos gastos com outras instituições do sistema de justiça (Poder Judiciário e Ministério Público). Em média, as unidades da Federação gastam R\$ 71,30 com o Poder Judiciário e R\$ 25,37 com o Ministério Público por habitante, enquanto somente R\$ 3,33 é destinado à Defensoria Pública. Do total das despesas efetivas pelas instituições do sistema de

¹⁵ Ao contrário do I Diagnóstico que adotou o critério de 2 (dois) salários mínimos o II Diagnóstico optou em adotar o critério de 3 (três) salários mínimos, critério mais utilizado pelas Defensorias Públicas para aferição da hipossuficiência.

justiça apenas 3,3% dos gastos totais são gastos com a Defensoria Pública. Com relação ao custo médio por atendimento, a média nacional é de R\$ 75,40.

Quanto a Atuação/Produtividade, verifica-se que as ações de natureza civil correspondem 73% das ações ajuizadas ou respondidas no país pela Defensoria Pública, logo a defesa na esfera criminal corresponde a 27% da atuação da instituição. Em comparação com o primeiro diagnóstico observa-se um menor número de ações ajuizadas ou respondidas que em termos quantitativos pode representar menor produtividade ou maior resolução dos conflitos por meio extrajudicial. Com relação a produtividade, sob o aspecto do número de atendimentos, em 2005, cada Defensor Público do país realizou 1.689 atendimentos. Em comparação aos atendimentos prestados em 2003 houve um aumento de 19% da totalidade de atendimentos realizados pela Defensoria Pública no Brasil, sendo 4.523.771 atendimentos em 2003 e 6.565.616 em 2005. O II diagnóstico apresentou os seguintes dados relacionados as variáveis de interesse:

Figura 10 – II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2006)

II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2006)			
Recursos Humanos	Recursos Orçamentários	Cobertura de Atendimento	Atendimentos
55% dos cargos de defensores públicos preenchidos	Do total das despesas efetuadas pelas instituições do sistema de justiça apenas 3,3% dos gastos totais são gastos com a Defensoria Pública.	39,7% comarcas atendidas	1.689 por defensor público

4.2.3 III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009)

O III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009) também é uma iniciativa do Ministério da Justiça, por meio SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário, sendo o principal marco normativo desse diagnóstico a promulgação da Lei Complementar nº 132/2009 (BRASIL, 2009) que alterou a LC 80/94 (BRASIL, 1994). A execução da pesquisa foi realizada pela empresa INBRAPE (Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisa Socioeconômicos) que atualizou os dados, referentes às Defensorias Públicas em todo país, dos diagnósticos anteriores de forma a viabilizar uma visão sistêmica da instituição no lapso temporal dos anos de 2006 a 2009. Os dados foram coletados e interpretados a partir das respostas aos questionários enviados a todos os Defensores Públicos Gerais¹⁶ e a 2304 Defensores Públicos.

Assim como nos diagnósticos anteriores, a pesquisa coletou dados na primeira fase da pesquisa a respeito da instituição como todo, mediante resposta ao questionário dos Defensores Públicos Gerais de cada unidade da Federação e, em um segundo momento, acerca do perfil

¹⁶ Foram enviados questionários a todos os Defensores Públicos Gerais do país, exceto ao de Santa Catarina e o de Goiás, por não possuírem Defensoria Pública à época da pesquisa.

demográfico dos entrevistados e sua opinião a respeito a instituição a partir de questionários enviados a todos os Defensores Públicos do país. As Defensorias Públicas do Paraná e Amapá ainda não estão estruturadas nos termos da LC nº 80/94 com as alterações da LC nº 132/09. Observou-se ainda que o modelo de assistência jurídica gratuita adotado pelo Estado de Santa Catarina não é o adotado pela Constituição Federal, mas a prestação desse serviço público é realizado pela OAB através de defensor dativo. Ademais, verificou-se também que as Defensorias Públicas do Distrito Federal e da União ainda não possuem autonomia administrativa e iniciativa de proposta orçamentária conferida as Defensorias Públicas dos Estados pela EC nº 45/2004.

Com relação ao Perfil Institucional, o terceiro estudo apontou o seguinte: a.1) aumento no número de Defensores Públicos Gerais com atribuição para prover cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, passando de 6 Estados para 52% das Unidades da Federação; a.2) aumento da autonomia com relação ao Poder Executivo, sendo observada em 92% das Instituições; a.3) nesse diagnóstico 10 (dez) Defensorias Públicas contam com Ouvidoria, 4 (quatro) a mais que no diagnóstico anterior. No tocante a elaboração de proposta orçamentária houve ingerência do Executivo ao cortar a proposta orçamentária pela Defensoria Pública antes da remessa do Projeto de Lei, tanto que em 2008 apenas 38,46% das Defensorias Públicas exerceram iniciativa de proposta orçamentária havendo um desequilíbrio em relação ao ano de 2006 que o percentual aumentou para 68%. O repasse das cotas mensais do orçamento destinado a Defensoria Pública (duodécimos), em 2008, 42,31% dos Estados da Federação receberam este repasse. Houve, portanto, um aumento no número de Defensorias Públicas que receberam este repasse em comparação que nos anos de 2005 correspondia a 40,0%.

Quanto a Universalidade do Serviço, o número de cargos existentes de Defensores Públicos, em 2008, aumentou em 9,16%, quando comparado ao número de cargos em 2005. No ano de 2005, haviam 6.575 cargos e, no ano de 2008, aumentou para 7.177. Em comparação com os diagnósticos anteriores, o número de cargos preenchidos aumentou em 23,92%. Em 2005, passou de 55% para 63,09%, em 2008. Em 2008, as Defensorias Públicas ainda atenderam 832 comarcas, o que representa 42,72% do total de comarcas existentes. No diagnóstico anterior o percentual de comarcas atendidas foi de 39,7% do total de comarcas existentes, o que corresponde a 996 comarcas atendidas. Embora o número de comarcas atendidas em 2008 seja menor que em 2006, a cobertura de atendimento das Defensorias Públicas aumentou, o que pode-se atribuir a redução no número total de comarcas ou ainda não que houve ampliação no número de comarcas.

Quanto às Despesas da Defensoria Pública com cada assistido em potencial o terceiro diagnóstico, assim como o segundo, levou em consideração a população acima de 10 anos de idade e que recebe até 3 (três) salários mínimos. Em média, no ano de 2008, as unidades da Federação gastaram com as Defensorias Públicas, por ano, R\$ 6,43 por habitante (população maior que 10 anos), ou R\$ 8,76 por habitante que auferem até 3 (três) salários mínimos mensais. O III diagnóstico não apresentou dados acerca dos gastos comparados com outras instituições do sistema de justiça, mas apenas com relação ao orçamento executado pelo Poder Judiciário,

Ministério Público e Defensoria Pública nas unidades da Federação, onde observou-se em média o gasto de 5,34% pelo Poder Judiciário, 2,02% pelo Ministério Público e 0,40% pela Defensoria Pública, do total de gastos efetuados no orçamento pelas unidades da Federação com cada uma das instituições do sistema de justiça.

Quanto a Atuação/Produtividade, com relação ao número de ações ajuizadas ou respondidas houve um aumento no período de 2006 a 2008 de 66,59%. As ações de natureza civil, em 2008, correspondem 84% das ações ajuizadas ou respondidas no país pela Defensoria Pública, 11% a mais do que no diagnóstico anterior. Observa-se, portanto, um acréscimo no número de ações ajuizadas ou respondidas que em termos quantitativos. A produtividade dos Defensores Públicos aferida em número de atendimentos aumento consideravelmente, passando, em 2005, em média de 1.689 para, em 2008, para 2.301. O número total de atendimentos também aumentou substancialmente, sendo 4.523.771 em 2003 e 9.656.161 em 2008. Assim sendo, verifica-se que mais que dobrou o número de atendimentos no período de cinco anos. O número de acordos extrajudiciais na área cível com a participação de Defensores Públicos no período de três anos tem sido crescente, 82.646 em 2006, 114.939 em 2007 e 136.480 em 2008. O III diagnóstico apresentou os seguintes dados relacionados as variáveis de interesse:

Figura 11 – III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009)

III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2009)			
Recursos Humanos	Recursos Orçamentários	Cobertura de Atendimento	Atendimentos
63,09% dos cargos de defensores públicos preenchidos	Do total de gastos efetuados no orçamento pelas unidades da Federação com cada uma das instituições do sistema de justiça apenas 0,40% são gastos com Defensoria Pública.	42,72% comarcas atendidas	2.301 por defensor público

4.2.4 IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015)

Dando continuidade a série histórica de pesquisas sobre Defensoria Pública no Brasil, o IV Diagnóstico foi publicado em 2015 e elaborado no âmbito do projeto Fortalecimento do Acesso à Justiça no Brasil em parceria entre a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). A pesquisa foi coordenada pelo Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (CEJUS) com a colaboração da Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) e execução pela empresa Herkenhoff & Prates.

Por meio de aplicação de questionários estruturados aos Defensores Públicos brasileiros a estratégia de coleta de dados do IV diagnóstico permitiu do total de 5.512 Defensores Públicos Estaduais, o alcance de resposta de 48,8% (2.699) dos Defensores Públicos. Ainda de forma complementar, o IV diagnóstico ainda contempla entrevistas em profundidade com alguns membros da instituição o que permite um conhecimento ainda mais substancial acerca da realidade das Defensorias Públicas. Embora o IV estudo diagnóstico também contemple dados acerca da Defensoria Pública Federal, o presente estudo somente consistirá na análise de dados referentes as Defensorias Públicas Estaduais.

A coleta de dados foi realizada por meio de questionários disponibilizados em uma plataforma digital, no período entre 14 de abril a 4 de outubro de 2015, onde os entrevistados tiveram acesso individual ao instrumento de coleta de dados e registram as respostas relativas a cada questão. Os questionários foram aplicados aos Defensores Públicos Estaduais e aos Defensores Públicos Gerais¹⁷ dos Estados havendo diferenças quanto a natureza das questões. Em relação ao primeiro grupo, o interesse consistiu em captar a situação vivenciada no cotidiano do exercício de suas funções, suas opiniões e expectativas em relação à instituição, e em relação ao segundo, coletaram-se informações gerenciais acerca da estrutura e funcionamento do órgão.

O IV diagnóstico, quanto ao Perfil da Institucional, constatou uma ampliação de DPEs na formulação de propostas legislativas orçamentárias. Em 2009, apenas 38% das Defensorias Públicas formularam propostas orçamentárias, sendo que em 2014 esse percentual passou para 88%, o que significa um aumento de 50 pontos percentuais. No entanto, do total de propostas orçamentárias realizadas apenas 34,75% das DPEs tiveram suas propostas aprovadas. Com isso verifica-se uma limitação na atuação das Defensorias Públicas Estaduais e em seu planejamento estratégico, em razão da dependência dos Executivos estaduais. A vinculação de Defensoria Pública a órgão do Poder Executivos ainda foi constatada no IV diagnóstico. Permanecendo oficialmente vinculada a Secretaria de Estado de Administração, a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina.

Quanto a Universalidade do Serviço, em comparação com o diagnóstico anterior, no período de 2008 a 2014, o número de cargos de Defensores Públicos preenchidos aumentou em 27,8%. Em 2014, as Defensorias Públicas passaram a contar com 5.512 cargos de Defensores Públicos preenchidos. Em 2014, as Defensorias Públicas ainda atenderam 1088 comarcas das 2.727 existentes, o que representa 39,89% do total de comarcas existentes. No diagnóstico anterior, em 2008, em média, o percentual de comarcas atendidas foi de 42,72% do total de comarcas existentes. Observa-se, portanto, que embora o número de cargos preenchidos tenha aumentado no ano de 2014, a cobertura de comarcas diminuiu em relação ao ano de 2008. O cenário piora quando se afora a cobertura de Defensores Públicos por unidades jurisdicionais

¹⁷ No total 24 Defensores Públicos Gerais participaram da pesquisa e responderam aos questionários. Apenas os Defensores Públicos Gerais dos Estados do Goiás e Roraima não finalizaram o preenchimento do formulário da pesquisa. O Amapá ainda não possui Defensoria Pública consolidada pela ausência de Defensores Públicos concursados.

de modo a vislumbrar o atendimento a EC 80/2014. Em 2014, as Defensorias Públicas Estaduais estiveram presentes em, aproximadamente, apenas 13% das unidades jurisdicionais existentes.

Quanto às Despesas com cada assistido em potencial da Defensoria Pública, as unidades da Federação gastaram de R\$ 6,28 a R\$ 150,87 com a população acima de 10 anos de idade e que possuem renda familiar até 3 (três) salários mínimos. O IV diagnóstico não apresentou dados acerca dos gastos comparados com outras instituições do sistema de justiça, nem com relação ao orçamento executado pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública nas unidades da Federação.

Quanto a Atuação/Produtividade, com relação ao número de ações ajuizadas ou respondidas houve um aumento de 86% no período de 2009 a 2014, sendo 1.119.685 em 2009, 1.359.246 em 2010, 1.598.087 em 2011, 1.555.168 em 2012, 1.978.196 e 2013 e 2.078.606 em 2014. O número total de atendimentos das Defensorias Públicas Estaduais também aumentou substancialmente em 176%, no período de 2009 a 2014, sendo 3.762.606 em 2009, 5.060.331 em 2010, 6.497.047 em 2011, 7.352.275 em 2012, 8.167.155 e 2013 e 10.380.167 em 2014. Assim sendo, verifica-se que quase triplicou o número de atendimentos no período de cinco anos.

No entanto, a produtividade dos Defensores Públicos aferida em número de atendimentos por Defensor Público diminuiu. Considerando que, em média, em 2008, cada Defensor Público realizou 2.057 atendimentos, e em 2014 caiu para 1.869 atendimentos. Pela primeira vez foi constatada a diminuição na produtividade por Defensor Público, mesmo diante do aumento do número de profissionais. Assim pode-se inferir que, de certa forma, a redução da cobertura de atendimento reduziu a produtividade por ter profissionais alocados em localidades onde não há demanda crescente de atendimento. O IV diagnóstico apresentou em resumo os seguintes dados para as variáveis de interesse:

Figura 12 – IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015)

IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015)			
Recursos Humanos	Recursos Orçamentários	Cobertura de Atendimento	Atendimentos
Aumento em 27,8% de cargos de defensores públicos preenchidos em relação ao diagnóstico anterior	Não apresentou dados acerca dos gastos comparados com outras instituições do sistema de justiça.	39,89% das comarcas e 13% das unidades jurisdicionais	1.869 por defensor público

4.3 Análise do Acesso à Justiça sob a perspectiva da Defensoria Pública

Após uma visão geral das Defensorias Públicas nos diagnósticos ao longo dos anos segue a análise comparada entre os anos a partir das variáveis selecionadas tendo por base

principalmente o IV Diagnóstico por consubstanciar dados de todos os diagnósticos anteriores tanto de forma quantitativa e quanto qualitativa. A análise a seguir envolve a discussão relativa ao cumprimento da EC nº 80/2014, tendo em vista que o texto constitucional considera relevante a relação existente entre duas variáveis analisadas neste estudo, quais sejam: a cobertura de atendimento da Defensoria Pública nas comarcas e unidades jurisdicionais¹⁸ e os recursos humanos representados pelo número de defensores públicos, para que ocorra a universalização do serviço da Defensoria Pública e por conseguinte do acesso à justiça aos assistidos.

Figura 13 – Universalização do Acesso à Justiça na EC nº 80/2014

Universalização do Acesso à Justiça na EC nº 80/2014		
Diagnósticos	Cobertura de Atendimento: comarcas (e unidades jurisdicionais*) atendidas	Recursos Humanos: defensores públicos
I	42,3%	3.154
II	39,7%	3.624
III	42,72%	4.515
IV	39,89% (e 13%)	5.512

Como dito alhures, a Emenda Constitucional nº 80/2014 prevê que a União, os Estados e o Distrito Federal disponibilizem Defensores Públicos em todas as unidades jurisdicionais do país, em um prazo de oito anos, a partir de sua promulgação, ou seja, de 2015 até 2022, devendo, o número de Defensores Públicos em cada unidade jurisdicional ser proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população. A EC nº 80/2014 considera apenas duas variáveis para que ocorra a expansão do trabalho da Defensoria Pública. No entanto, tendo como leme as variáveis de cobertura de atendimento e de recursos humanos, a análise seguinte engloba a relação destas duas variáveis com as demais variáveis selecionadas no presente estudo.

4.3.1 Cobertura de Atendimento: comarcas e unidades jurisdicionais

A análise da cobertura das Defensorias Públicas por unidades jurisdicionais e por comarcas¹⁹ oferece um diagnóstico a respeito dos recursos humanos e de infraestrutura necessários para a ampliação do atendimento e por conseguinte, do acesso à justiça. A cobertura de atendimento com a presença de Defensores Públicos nas comarcas e nas unidades jurisdicionais garantem a ampliação do acesso à justiça, por meio da regionalização e capilarização dos serviços da Defensoria Pública.

¹⁸ Apenas o IV Diagnóstico coletou dados acerca da percentagem de unidades jurisdicionais atendidas, em razão do referido diagnóstico ter sido realizado após a promulgação da EC nº 80/2014.

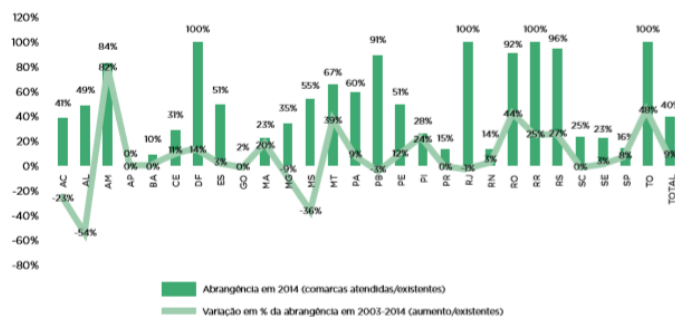
¹⁹ Para compor tais análises, os dados coletados IV Diagnóstico se somam às informações presentes no Relatório Justiça em Números, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2014 e no Relatório sobre demandas por investimentos nas Defensorias Públicas brasileiras, produzido pela OEA (Organização dos Estados Americanos), em 2015, sendo a terminologia “unidades jurisdicionais” empregada no relatório do CNJ e “comarcas” no da OEA. Ressalta-se ainda que o número de comarcas é menor do que o número de unidades jurisdicionais, uma vez que existem várias unidades jurisdicionais dentro de uma mesma comarca.

Portanto, para a universalização do acesso à justiça, há o desafio da Defensoria Pública estar presente em todas as unidades jurisdicionais do Estado. Para mensurar o tamanho desse desafio é importante a análise do número de comarcas e unidades jurisdicionais atendidas frente ao número de comarcas e unidades jurisdicionais existentes de modo a destacar a necessidade de se disponibilizar número maior de Defensores Públicos em atividade para alcançar a meta da EC 80/2014. Já o número de comarcas que contam com núcleos da Defensoria Pública, frente ao de comarcas existentes, dimensiona a necessidade de ampliação de infraestrutura (gabinete, estrutura de atendimento, equipamentos, mobiliários, quadro de servidores, etc.).

Atualmente a média nacional de cobertura de atendimento da Defensoria Pública por comarcas, que contam com ao menos um Defensor Público Estadual, nas unidades federativas brasileiras, é de, cerca de, 40%, consoante dados do último diagnóstico. Logo, há um longo caminho a percorrer no que tange ao atendimento completo ao total de comarcas existentes. No período de 2004 a 2015, algumas Defensorias Públicas dos Estados apresentaram uma expansão na cobertura de atendimento com aumento de comarcas atendidas e outras apresentaram uma retração da cobertura com a diminuição no número de comarcas atendidas como, por exemplo, o Amazonas aumentou em 50, o número de comarcas atendidas e Alagoas diminuiu em 33, o número de comarcas atendidas. Isso explica, em parte, o porque o número, em geral, de Defensores Públicos aumenta, mas a cobertura de atendimento nas comarcas, não.

Ademais, pode-se ainda verificar no gráfico abaixo a variação de abrangência de comarcas pelas Defensorias Públicas Estaduais no período dos quatro diagnósticos (2004-2015) em relação à abrangência das comarcas atendidas em 2014. Assim sendo, é possível verificar a tendência de expansão e retração das Defensorias Públicas e os desafios para atender a EC nº 80/2014.

Figura 14 – Variação da abrangência por comarcas (2003-2014) e proporção de atendimento em 2014



Fontes: Comarcas existentes e atendidas em 2003 e 2005. Brasil, II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, 2006. Comarcas existentes e atendidas em 2008. Brasil, III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, 2009. Comarcas existentes e atendidas em 2014. OEA, Fortalecimento das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal no Brasil, 2015.

Dados de 2014, do último e IV Diagnóstico (2015), demonstram que enquanto há unidades federativas como o Amazonas, Distrito Federal, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Tocantins que se destacam pela alta abrangência na proporção de comarcas atendidas pela Defensoria Pública, há Estados que apresentam maior desproporção de comarca sem atendimento, tal como se observa pelo mapa abaixo acerca da proporção de

comarcas atendidas pela Defensoria Pública Estadual em 2014.

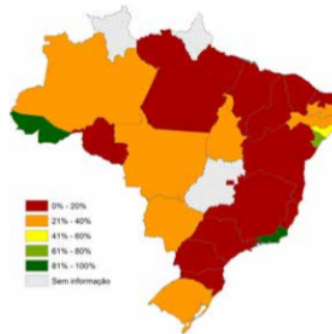
Figura 15 – Proporção de Comarcas Atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais



Fonte: Comarcas existentes e atendidas em 2014: OEA, Fortalecimento das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal no Brasil, 2015.

A cobertura de atendimento da Defensoria Pública piora consideravelmente quando comparada a proporção das comarcas atendidas, pela visualização do mapa acima, em relação a proporção de unidades jurisdicionais atendidas, pela constatação do mapa que segue.

Figura 16 – Proporção de Unidades Jurisdicionais Atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais



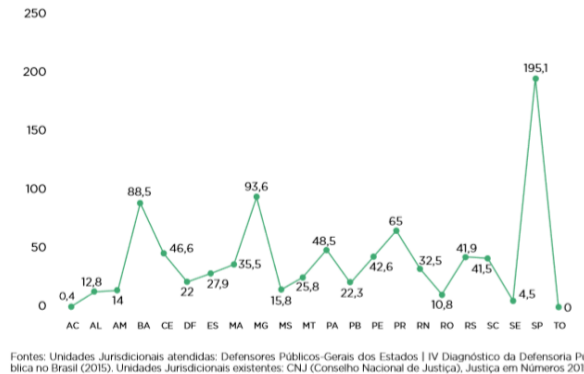
Fontes: Unidades Jurisdicionais atendidas: Defensores Públicos-Gerais dos Estados | IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015). Unidades Jurisdicionais existentes: CNJ (Conselho Nacional de Justiça), Justiça em Números 2015.

A cobertura por unidades jurisdicionais apresenta um cenário semelhante ao das comarcas, ou melhor, até pior, em que é evidente o desequilíbrio entre o número de unidades atendidas e existentes. No Brasil, em 2014, as Defensorias Públicas Estaduais estiveram presentes em, aproximadamente 13% das unidades jurisdicionais. Segundo o IV diagnóstico, com relação ao atendimento às unidades jurisdicionais, com exceção, do Rio de Janeiro e do Acre, com atendimento, respectivamente, em 100% e 95% das unidades jurisdicionais, as demais unidades federativas brasileiras precisam avançar em seus esforços de atendimento completo à EC nº 80/2014. Os piores indicadores estão no Estado de São Paulo (com apenas 3% de unidades jurisdicionais atendidas), da Bahia (3%), do Rio Grande do Norte (3%) e do Paraná (4%).

Como já ressaltado, o objetivo da EC nº 80/2014 é a capilarização das Defensorias Públicas Estaduais para que no prazo de oito anos, contados a partir de 2015, cada unidade jurisdicional conte com pelo menos um defensor público. Contudo, para o cumprimento dessa

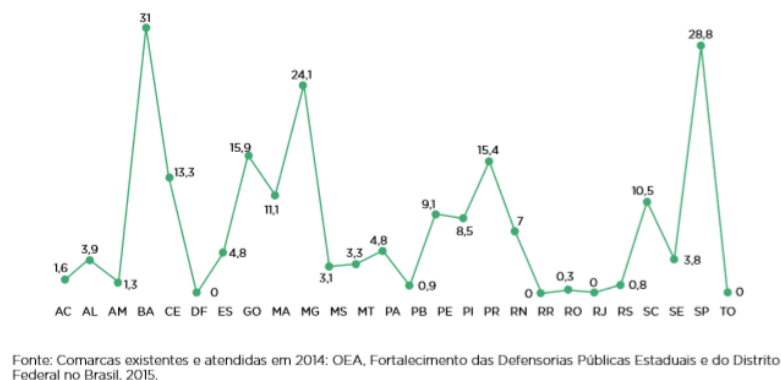
meta, o IV diagnóstico calculou uma projeção para verificar o número médio de unidades jurisdicionais a serem atendidas, por ano, até 2022. A projeção foi realizada com base no número total de unidades jurisdicionais existentes em um Estado e no número de unidades jurisdicionais já atendidas pela Defensoria Pública Estadual.

Figura 17 – Projeção de cumprimento da EC nº 80/2014 - número médio de unidades jurisdicionais a serem atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais, por ano, de 2015 até 2022



Destarte, verifica-se o enorme desafio para a maioria dos Estados para alcançar a meta da EC nº 80/2014. No período de 2015 a 2022, o Estado de São Paulo deve expandir, por ano, a Defensoria Pública Estadual a 195 unidades jurisdicionais, Minas Gerais a 94, Bahia a 88 e o Pará a 48. O cenário é semelhante ou um pouco menos alarmante quando realizada a mesma projeção por comarcas, mas observa-se que as mesmas unidades federativas que precisam avançar mais na cobertura de unidades jurisdicionais também precisam fazê-lo em relação à cobertura de comarcas.

Figura 18 – Projeção de cumprimento da EC nº 80/2014 – número médio de comarcas a serem atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais, por ano, de 2015 até 2022



A universalização do acesso à justiça com a lotação de Defensores Públicos em todas as comarcas já é um grande desafio para os Estados, mais ainda, a lotação desses profissionais em todas as unidades jurisdicionais²⁰ tal como dispõe a EC nº 80/2014. A EC nº 80/2014 impôs

²⁰ “Com base nas informações prestadas, a Justiça Estadual contava, ao final de 2014, com a estrutura de 2.620

as unidades da Federação a obrigação de universalizar o acesso à justiça no prazo de oito anos, mas passado já metade deste prazo ainda não há avanços nesse sentido. A iniciativa de proposta orçamentária realizadas pelas Defensorias Públicas, muitas vezes não são aprovadas e impedem o avanço na ampliação da prestação do serviço. Muitas Defensorias Públicas acabam retrocedendo na cobertura de atendimento, mesmo diante do aumento no número de defensores públicos, primeiro, por critérios diferenciados para distribuição de seus membros e, segundo, pela inexistência ou deficiência de estrutura física e de pessoal para realizar o atendimento.

4.3.2 Recursos Humanos: defensores públicos

Com relação à estrutura de pessoal, esta pode ser considerada a parte fundamental de uma organização. Os resultados institucionais alcançados pelas Defensorias Públicas podem ser compreendidos diante das deficiências encontradas nesse aspecto. A disponibilidade de recursos humanos e sua adequação ao volume de demandas ao trabalho das defensorias tem o objetivo de aprimorar a desempenho de seus profissionais e potencializar os resultados alcançados pela instituição. De acordo com os diagnósticos, ao longo dos anos, o número de defensores públicos em atividade aumenta, mas o aumento na quantidade desses profissionais não implica necessariamente no aumento da cobertura de atendimento. Embora o número de defensores públicos aumente, por outro lado, a cobertura de atendimento por comarca ora amplia, ora reduz.

O critério de distribuição dos defensores públicos nas comarcas pode ter impacto na ampliação ou não da cobertura do atendimento. Segundo o IV diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 63-64) dentre os critérios definidos para a distribuição dos defensores públicos estaduais entre as comarcas em todas as unidades da Federação, o mais adotado é o tamanho da população, seguido pelo percentual de população baixa renda e pelo número de varas judiciais. Outros critérios ainda foram apontados, tais como: número de processos na comarca, quantidade de domicílios até 3 salários mínimos, presença de unidades prisionais, entre outros. Percebe-se, portanto, que não há apenas um critério definido, em que pese disposição constitucional nesse sentido prevendo que durante o prazo da EC nº 80/2014 “a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional” (BRASIL, 1988).

A retração na cobertura das comarcas também pode ser explicada pela dificuldade de expansão dos serviços devido à falta de pessoal, corpo auxiliar aos membros da instituição. Os dados coletados pelo IV Diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015) demonstram que a principal deficiência das Defensorias Públicas Estaduais com relação aos recursos humanos é a falta de defensores públicos em número suficiente para atender a demanda. No entanto, ressalta a falta de infraestrutura quanto a disponibilidade de servidores que prestam apoio administrativo

comarcas, para atender aos 5.570 municípios brasileiros. Conforme os dados, 47% dos municípios são sedes de comarca. Do total de 9.378 unidades judiciárias de primeiro grau criadas e instaladas, 5.850 são varas sem juizados especiais adjuntos (62%), 1.994 varas com juizado especial adjuntos (21%) inclusive varas de juízo único, e 1.534 juizados especiais (16%)”.(CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA, 2018, 64).

aos defensores públicos. Quase metade das unidades das Defensorias Públicas (44%) não possuem servidores para o desempenho de atividades administrativas e 62,4% não contam com quadro próprio de servidores de apoio. No entanto, a disponibilidade de estagiários é maior, pois presente em 86,4% das Defensorias Públicas Estaduais. A falta de servidores de apoio compromete o funcionamento da Defensoria Pública e o trabalho dos defensores públicos que por muitas vezes acabam também desenvolvendo atividades administrativas para conseguir executar a atividade fim.

Além dos recursos humanos, as condições de infraestrutura também são fatores determinantes para o funcionamento e expansão dos serviços da Defensoria Pública. Primeiro pela falta de espaço físico adequado a execução das atividades pelos defensores públicos dos Estados e atendimento da população. A qualidade desses espaços é condição afeta diretamente a atuação dos defensores públicos e a inadequada estrutura das Defensorias Públicas compromete fortemente o acesso à justiça aos vulneráveis. De acordo com o IV diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 66), os defensores dos Estados indicam que 88,7% contam com gabinete para trabalho, sendo 49% individual e 39,7% coletivo, logo 11,3% dos defensores estaduais sequer possuem gabinete para trabalho. Em relação à existência de espaço físico destinado exclusivamente para o atendimento do público, 37,4% dos defensores públicos afirmaram não ter disponível esses espaços nas unidades em que atuam.

As condições de infraestrutura também está vinculada à estrutura material, a disponibilidade e a qualidade do local e material de trabalho, tais como computador, impressora, estrutura de rede e acesso à internet, telefone, fax, mobiliário, material de expediente, serviço de limpeza e infraestrutura física. Em todos os itens relacionados a estrutura material, 40% dos entrevistados consideraram regulares, ruins ou inexistentes. Segundo o IV Diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 68), a infraestrutura física e mobiliário foram criticados (regular ou ruim), respectivamente, por 62,6% e 56,5% dos defensores públicos, o sistema informatizado foi considerado inexistente (16,4%), ruim (21,4%) ou regular (29,6%), já a estrutura de rede e acesso à internet foi considerada ruim ou regular por 57,2% dos defensores públicos e inexistentes em 2,9% dos casos.

Diante da falta de infraestrutura é muito difícil avançar na ampliação da cobertura de atendimento nas comarcas mesmo diante do aumento no número de defensores públicos. Pelo movimento de ampliação e retração na cobertura das comarcas ao longo dos diagnósticos observa-se que há uma opção dos gestores da instituição em concentrar os defensores públicos em comarcas com melhores estruturas de trabalho e atendimento ao público do que avançar para localidades onde o profissional terá que desempenhar suas funções sem qualquer apoio de infraestrutura. Outra possibilidade aventada para a retração na cobertura de atendimento é que mesmo diante do aumento de defensores públicos o número de comarcas também aumenta, logo se a quantidade de membros não aumentar na proporção da criação de novas comarcas não será possível ampliar a cobertura de atendimento.

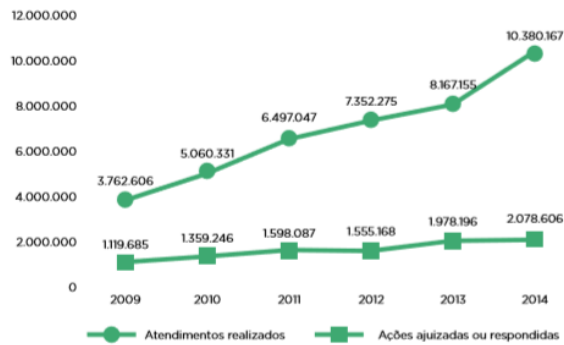
No mesmo sentido dos dados do último diagnóstico, os defensores públicos dos Estados se mostram preocupados com o cumprimento da EC nº 80/2014, pois, ao todo, 70,5% acreditam que falta muito para que a Defensoria Pública de seu Estado cumpra a meta estabelecida pela referida Emenda Constitucional. Em 14 Estados, mais de 90% dos defensores públicos afirmaram que ainda falta muito para que as Defensoria em que atuam cumpram a meta estabelecida pela EC nº 80/2014. Os próprios defensores públicos possuem a percepção que atuam em número insuficiente nas comarcas e que varias comarcas do seu respectivo Estado ainda não dispõe de atendimento por defensor público.

A efetividade do trabalho e o funcionamento da Defensoria Pública e por conseguinte do acesso à justiça passa pela sobrecarga de trabalho dos defensores públicos. Dados demonstram que os defensores públicos são demandados excessivamente o que acarreta paralisação dos processos e possíveis perdas de prazos. A sobrecarga de trabalho dar-se pela inexistência de quadro de defensores e servidores substitutos, em caso de ausência dos profissionais efetivos, por motivo de férias, afastamentos, entre outros, quadro de pessoal substituto somente existente em cinco Defensorias Públicas (BA, MA, MT, MS e SC), o que representa 20,8% do total pesquisado. A ausência de convênios ou quadro próprio de funcionários de outras áreas implicam na dificuldade de avançar em projetos interdisciplinares que exigem conhecimentos diversos dos jurídicos como, por exemplo, a elaboração de pareceres, laudos e perícias.

Dados ligados ao numero de atendimentos e de ações ajuizadas ou respondidas pelos defensores públicos são elementos diretamente relacionados ao acesso à justiça considerando a quantidade de usuários que acessam o serviço da Defensoria Pública. A análise da quantidade de ações diz respeito apenas ao acesso ao Poder Judiciário, uma das formas também de acesso à justiça, sendo o número de atendimento um dado mais amplo para aferir o acesso à justiça. Diante disso, fica um panorama geral do que cerca o acesso à justiça, traduzido, sobretudo, em números e porcentagens, a fim de refletir a partir de dados sobre o numero de atendimentos, ações ajuizadas, as percepções e experiências dos defensores público na execução do serviço de prestação de assistência jurídica.

Com base no número de atendimentos e de defensores públicos ativos, de cada unidade da Federação, o IV diagnóstico apresentou como sendo a média, em 2014, de 1869 atendimentos e de 668 ações ajuizadas ou respondidas, por Defensor Público. Desde 2009 até 2014 os atendimentos da Defensoria Públicas quase triplicou, enquanto o número de ações ajuizadas e respondidas dobrou. O número de atendimentos cresceu na proporção de 176% e de ações ajuizadas ou respondidas em 86%, o que demonstra esforços envidados para resolução extrajudicial dos conflitos e orientação jurídica, uma vez que cada atendimento não necessariamente culmina em ação judicial.

Figura 19 – Quantidade de atendimentos realizados e ações ajuizadas ou respondidas pelas Defensorias Públicas Estaduais (2009 a 2014)



Fonte: Defensores Públicos-Gerais Estaduais I IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil (2015).

A expansão da cobertura de atendimento acaba gerando mais atendimentos, tendo em vista a demanda reprimida nas comarcas onde não contavam anteriormente com a presença da Defensoria Pública. Dados dos diagnósticos demonstram que o número de atendimentos sempre aumenta, sendo o “critério de atendimento” na percepção dos Defensores Públicos bastante diversa. Segundo o IV diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, 71-72) alguns defensores públicos atestam que há situações em que os critérios não são “oficiais”, mas em grande parte atestam a existência de critérios institucionalizados.

Com relação ao protocolo de atendimento ou triagem, 39,3% dos defensores estaduais alegam que não contam com um fluxo de atendimento definido a ser percorrido, pois 28,3% dos defensores entendem que todos os casos são previamente analisados antes de chegarem às suas mãos e 60,7% entendem que nem todos os casos são previamente analisados antes de chegarem às suas mãos. A falta de critérios claros para atendimento, bem como a deficiência no protocolo de atendimento prejudica o acesso à justiça ao destinatário dos serviços da Defensoria Pública, tendo em vista que um potencial assistido pode deixar de ser atendido e uma pessoa que não necessita dos serviços da instituição seja atendido em detrimento de assistido vulnerável.

A falta de defensores públicos em número suficiente para atender a demanda e de servidores de apoio forçam a Defensoria Pública a manter convênios de prestação de assistência jurídica gratuita com outras instituições. É usual a Defensoria Pública firmar convênios com Faculdades e Universidades, OAB e Prefeituras para realizar atendimento a população destinatária dos seus serviços. No entanto, não é ideal a perpetuação de convênios dessa natureza, uma vez que é dever do Estado prestar os serviços de assistência jurídica pela Defensoria Pública. As unidades da federação devem dotar as Defensorias Públicas dos Estados com orçamento suficiente para contratação de profissionais em número suficiente para cumprimento do mister constitucional. Embora diante da precária estruturação da Defensoria Pública, hodiernamente ainda é necessário a manutenção desses convênios, mas sem perder de vista que se trata em parte de terceirização dos serviços da Defensoria Pública e que eventualmente possa ter interesse divergente da missão constitucional da instituição.

A análise da universalidade do acesso à justiça pela Defensoria Pública, de forma ampla, pela média dos dados coletados de todas as Defensorias Públicas do Brasil, demonstram uma variação dissonante no número de defensores públicos em relação a cobertura de atendimento nas comarcas, uma vez que pela hipótese da pesquisa o aumento no número de defensores públicos deveria consequentemente ampliar a cobertura de atendimento, uma vez que quanto melhor estiver estruturada a Defensoria Pública melhor se pode esperar de suas ações e efetivo funcionamento. No entanto, não é isto que se verifica pelos dados da Tabela Universalização do Acesso à Justiça na EC nº 80/2014, onde os dados coletados demonstram que nem sempre o aumento do número de defensores públicos amplia a cobertura dos serviços da Defensoria Pública, razão pela qual a análise comparativa entre duas Defensorias Públicas Estaduais se torna relevante para melhor análise da hipótese da pesquisa.

4.4 Desafios de uma Instituição em Consolidação na Universalidade do Acesso à Justiça

Nessa etapa analítica do estudo optou-se em realizar a análise entre duas Defensorias Públicas Estaduais, uma vez que existem diferenças significativas no número de defensores públicos e no grau de cobertura dos serviços das Defensorias Públicas no Brasil que, por sua vez, acarreta uma variação na ampliação da cobertura de atendimento das comarcas segundo os recursos à disposição da instituição. As Defensorias Públicas selecionadas para análise comparativa foram a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DP/RJ) e a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DP/SC). A escolha dessas duas Defensorias deu-se pelas patentes diferenças institucionais quanto as variáveis sob análise. Nesse segundo momento da análise, também foram utilizados dados de ordem qualitativa através de entrevistas realizadas com os defensores públicos dos dois Estados constantes do banco de dados do IV diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

Dados do IV diagnóstico demonstram que apenas a Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DP/RJ) chegou ao grau de universalidade de acesso à justiça almejado pela EC 80/2014 com a cobertura de 100% de atendimento às unidades de jurisdição do Estado. A DP/RJ atende a 81 comarcas e a 568 unidades jurisdição existentes (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015, 59-62) com o quadro funcional de 771 Defensores Públicos, em 2014, sendo 783 membros em 2018. O número de defensores públicos em relação à população alvo também atende aos parâmetros do Ministério da Justiça, sendo um defensor público em atividade para cada 8.987 pessoas destinatárias dos serviços da Defensoria Pública. Assim sendo, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro responde positivamente a hipótese do estudo, uma vez que quanto melhor estiver estruturada a instituição melhor será seu funcionamento, principalmente, quanto ao cumprimento da EC nº80/2014, onde a quantidade no número de defensores públicos tem impacto direto na cobertura de atendimento da Defensoria Pública e, por conseguinte, no acesso à justiça.

As Defensorias Públicas do Distrito Federal, Tocantins e Roraima, também respondem

assertivamente a hipótese, com 100% de atendimento as comarcas, embora ainda não garantam a integral cobertura em todas as unidades jurisdicionais. Contudo, com a finalidade de investigar quais são as características que determinam que a Defensoria Pública atinja ao patamar de universalização de acesso à justiça proposto pela hipótese será realizada uma análise da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que, por ora, é a única Defensoria Pública do Brasil que já atingiu a meta da EC nº 80/2014.

A característica que salta aos olhos que distingue a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro das demais é o ano de instalação da instituição. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foi instalada em 1954, sendo, portanto, a Defensoria Pública mais antiga do país. A Lei Estadual nº 2.188, de 21 de julho de 1954, criou os seis primeiros cargos de defensor público no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça constituído a semente da Defensoria Pública no Estado do Rio de Janeiro. À época o cargo de defensor público correspondia ao cargo inicial da carreira do Ministério Público. Nos anos 70 com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 6, de 12/05/1977, organizou-se a Assistência Judiciária no Estado do Rio de Janeiro que, posteriormente, após modificações passou a vigorar como a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. A Lei Orgânica da DP/RJ serviu de referência para outros Estados, bem como para Lei Complementar Federal nº 80/94. Ademais, o modelo pioneiro de Defensoria Pública do Rio de Janeiro foi relevante para a constitucionalização da Defensoria Pública em 1988 (SILVA, 2012).

O modelo adotado na Constituição de 1988 foi, em meio a inúmeras propostas diferentes e após incansáveis debates na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, que fazia parte da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, sem sombra de dúvidas e em sua inteireza, o da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, ou seja, de uma carreira oriunda do Ministério Público e com este completamente identificada em prerrogativas e vedações, já expressamente autônoma em diversos aspectos., cuja natureza não se identifica plenamente com a nobre carreira dos advogados privados – não mais do que se identifica com a do próprio Ministério Público (ROCHA, 2013, 142).

Outro fator que reflete na universalização do serviço prestado pela Defensoria Pública é a autonomia relacionada as atribuições do Defensor Público Geral (DPG) para a deflagração de concurso publico. O DPG do Rio de Janeiro possui a atribuição de deflagrar o concurso de ingresso para Defensores Públicos ou serviços auxiliares, independentemente de autorização do Poder Executivo, bem como prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2009, 32). Assim como na maioria dos Estados, o DPG/RJ também “não possui controle sobre importantes instrumentos da administração, concepção e implementação de políticas institucionais, como a possibilidade de propor a criação e extinção de cargos e nem a fixação e reajuste dos vencimentos de seus membros e servidores” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2009, 33). A atribuição em deflagrar concurso publico é de fundamental importância para a universalização do serviço. A periodicidade dos processos seletivo mantém o quadro de

peçoal estável, seja pela evasão da carreira ou aposentadorias, não afetando a continuidade do serviço público.

Embora a DP/RJ consiga alcançar a universalidade no acesso à justiça com o número Defensores Públicos em quantidade suficiente para cobertura em todas as comarcas e unidades jurisdicionais do Estado, há deficiências que comprometem qualidade e eficiência na prestação do serviço público por estes profissionais. Um dos defensores públicos entrevistado ressaltou que “O maior problema da Defensoria do RJ é a falta de estrutura. Não temos quantidade adequada de servidores porque os salários são muito baixos, o que sobrecarrega demais o Defensor” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). Contudo, não basta ter defensores públicos em número suficiente para cobertura integral de atendimento é preciso estrutura de pessoal de apoio condizente com a expansão dos serviços defensoriais.

No mesmo sentido, outros defensores públicos destacaram que é preciso realizar “Melhorias na estrutura dos órgãos da DP- RJ, aumento do numero de servidores de apoio técnico concursados” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015), “Melhorar o quadro de apoio dos defensores, com assistentes jurídicos com formação superior” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015), “Maior aparelhamento dos órgãos de atuação, contratação de servidores e assessores qualificados” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015) e “Melhoria do quadro de serviços de apoio (contador, psicólogo, assistente social, perito/assistente técnico, secretário, assessor jurídico etc)” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). Destarte, mesmo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro que possui almejado grau de universalidade do seu serviço a falta de estrutura de pessoal da atividade meio é vivenciada pelos defensores públicos, bem como a falta de estrutura física, tal como assevera um dos entrevistados:

A estrutura física dos órgãos de atuação, principalmente no interior, precisa melhorar. No interior é onde o hipossuficiente precisa mais da Defensoria e encontra órgãos com estrutura precária. Nas capitais e regiões metropolitanas sempre há prédios melhores, melhor estrutura e, ainda, a possibilidade de obter assistência jurídica perante universidades (escritórios de prática forense) ou associações diversas. Já no interior não há esta possibilidade, de modo que a Defensoria Pública há de voltar os seus olhos aos órgãos de atuação situados nesta região, melhorando-os, pois, no interior a presença da Defensoria Pública é muito mais influente e necessária (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

Com efeito, a falta de infraestrutura da Defensoria Pública do Rio de Janeiro também foi evidenciada pelos defensores públicos, consoante dados quantitativos dos diagnósticos. Um dos defensores asseverou que: “O maior percalço vivenciado pela Defensoria Pública do meu estado é a falta de recursos administrativos e materiais para a melhor organização de prestação do serviço final aos assistidos” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015) e outro que “Acredito que a Defensoria Pública tem de investir em infraestrutura em todos os sentidos (pessoal, material, instalações etc) para prestar um serviço de melhor qualidade” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). A infraestrutura da instituição tem que acompanhar a ampliação da cobertura de atendimento, tanto que “É necessário o investimento pesado na estrutura da Defensoria

Pública, pois é muito precária. Todas as demais Instituições congêneres (Magistratura, Ministério Público, inclusive Procuradoria do Estado e Município), dispõem de estrutura mil vezes melhores que nós Defensores Públicos” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

Para a melhoria dos serviços prestados é fundamental “um aumento substancial no orçamento estadual destinado à DP para investimentos de infraestrutura e melhoria das condições de trabalho” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015), pois “Atualmente nosso custeio é todo bancado pelo Fundo próprio e não sobra nada para investimentos e infraestrutura” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). Os defensores públicos indicam a necessidade de aumento no orçamento para custeio e investimento para a melhorar a infraestrutura da instituição, bem como “total reconhecimento pelo Poder Executivo da autonomia orçamentária e financeira (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). Além da falta de orçamento e o desrespeito a autonomia da Defensoria Pública foi apontada pelos entrevistados como obstáculos a estruturação da instituição, tal como destacou um deles:

Os problemas da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrem de um problema mãe: A falta de recursos orçamentários. A não efetivação da autonomia já consagrada pelo ordenamento jurídico, bem como o veto ao projeto de lei que alterava a lei de responsabilidade fiscal são duros golpes na Instituição. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

A efetiva autonomia da Defensoria Pública depende da reserva orçamento próprio sem a ingerência do Poder Executivo. É premente a “Implementação de um percentual sobre o orçamento para a Defensoria Pública. Derrubada do veto ao PLP 114” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). O Projeto de Lei Complementar nº 114/2011, embora aprovado no Congresso Nacional em novembro de 2012 foi vetado pela Presidente da República. O PLP 114/2011 trata da regulamentação da autonomia financeira da Defensoria Pública com a inclusão da instituição na Lei de Responsabilidade Fiscal permitindo aos Estados gastar até 2% da receita corrente líquida com despesas de pessoal da Defensoria Pública. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado a autonomia da Defensoria Pública desde 2004, ainda não há a regulamentação na Lei de Responsabilidade Fiscal que cria um obstáculo a ampliação da capacidade institucional da instituição e por sua vez afeta o acesso à justiça.

Dentre as Defensorias Públicas Estaduais uma das que mais recebeu recursos orçamentários em 2014 foi justamente a do Rio de Janeiro na ordem de R\$ 520.289.351,58 e das que receberam os menores volumes de recursos foi a de Santa Catarina no valor de R\$ 31.377.082,00, segundo dados do IV diagnóstico (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). A Defensoria Pública do Rio de Janeiro mesmo com o orçamento superior a das demais ainda padece de recursos financeiros para estruturação da instituição na percepção dos seus membros. No ponto equidistante a DP/RJ se encontra a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DP/SC), uma vez que as duas defensorias ocupam polos opostos em recursos orçamentários e tempo de instalação da instituição. Ao passo que a DP/RJ é a Defensoria Pública mais antiga do Brasil a DP/SC somente foi institucionalizada no ano 2012.

Profundas diferenças entre as Defensorias Públicas dos Estados se apresentam devido ao tempo de criação delas. Enquanto algumas Defensorias Públicas já haviam sido criadas antes da Constituição Federal de 1988, outras somente foram instaladas no ano 2000, sendo a mais recente delas ao tempo do IV diagnóstico, a Defensoria Pública de Santa Catarina. Diante da omissão do Estado de Santa Catarina em implementar a Defensoria Pública de acordo como o modelo constitucional de 1988 foi necessário ingressar no Supremo Tribunal Federal com ações diretas (ADI 3.892 e 4.270)²¹, para declarar a inconstitucionalidade do modelo catarinense de Defensoria Dativa. A implementação da DP/SC é recente e seus próprios membros já identificam nesta característica potencial obstáculo a estruturação da instituição, consoante um dos Defensores Públicos de Santa Catarina se manifestou:

“O grande problema da Defensoria Pública brasileira é a grande discrepância existente entre elas. Algumas Defensorias Públicas Estaduais já possuem décadas de existência e com isso tem se fortalecido, por outro lado, outras Defensorias Públicas, como a que atuo (Santa Catarina), são muito novas e com isso há muita dificuldade institucional” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

A recente mudança de paradigma da assistência jurídica aos necessitados em Santa Catarina reflete diretamente na autonomia da instituição, sendo recorrente as críticas dos defensores quanto a composição da administração superior da DP/SC. Nesse sentido, um entrevistado observou que: “A Defensoria Pública de Santa Catarina possui seus cargos de administração superior ocupados por pessoas estranhas à carreira e da confiança do Governador do Estado. Tal fato viola nossa autonomia e afeta a instalação adequada da Defensoria recém criada” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015), enquanto outro que “A Defensoria Pública de Santa Catarina não tem a mínima autonomia, seja administrativa, seja financeira. O atual DPG é indicado político do Governador do Estado e não integra a carreira” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

O fato da Administração Superior da DP/SC não ser constituída por membros da carreira é uma grave violação a autonomia da instituição, pois há disposição legal quanto a essa obrigatoriedade na lei complementar nacional que prevê normas gerais para as Defensorias Públicas. A falta de autonomia ainda é observada pela vinculação da Defensoria Pública a órgãos do Executivo. O IV Diagnóstico, inclusive, registrou que “a única Defensoria Pública Estadual oficialmente vinculada a órgãos do Executivo estadual é a de Santa Catarina, que é vinculada à Secretaria de Estado de Administração” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015)), sendo tal

²¹ “Ementa: Art. 104 da constituição do Estado de Santa Catarina. Lei complementar estadual 155/1997. Convênio com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para prestação de serviço de “defensoria pública dativa”. Inexistência, no Estado de Santa Catarina, de órgão estatal destinado à orientação jurídica e à defesa dos necessitados. Situação institucional que configura severo ataque à dignidade do ser humano. Violação do inc. LXXIV do art. 5º e do art. 134, caput, da redação originária da Constituição de 1988. Ações diretas julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade do art. 104 da constituição do Estado de Santa Catarina e da lei complementar estadual 155/1997 e admitir a continuidade dos serviços atualmente prestados pelo Estado de Santa Catarina mediante convênio com a OAB/SC pelo prazo máximo de 1 (um) ano da data do julgamento da presente ação, ao fim do qual deverá estar em funcionamento órgão estadual de defensoria pública estruturado de acordo com a Constituição de 1988 e em estrita observância à legislação complementar nacional (LC 80/1994). “(ADI 4270, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2012).

subordinação percebida pelos defensores, a exemplo, da afirmação do seguinte entrevistado: “Em Santa Catarina, há urgente necessidade de desvinculação da “cúpula biônica” da Administração Superior da DPSC. São tantas violações da autonomia administrativa e financeira, que somos tratados como mero apêndice de alguma secretaria do governo estadual” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). Nesse sentido, outro Defensor asseverou:

A Defensoria Pública como um todo, mas principalmente em Santa Catarina, padece de um boicote institucional oriundo do Poder Executivo e da Administração Superior da DPESC. É boicotado pelo Poder Executivo, pois esse Poder descumpra deliberadamente a autonomia da DPESC garantida pela Constituição Federal. Em SC a DPE não tem direito aos duodécimos nem a cota orçamentária. Todos os projetos de lei, incluindo o de criação de cargos, nomeações e indenizações, precisam passar pelo crivo das Secretarias de Gestão, de Recursos Humanos, de Finanças, enfim, de tudo que é órgão do Poder Executivo, o que inevitavelmente atrasa a concretização de qualquer lei, quando não vão para o arquivo. E volta e meia eles vão para o arquivo, pois as Secretarias sempre dão um jeito de estabelecer exigências desarrazoadas e arquivam tudo, justamente para frear o crescimento da Defensoria Pública, em nome de uma “suposta” economia das contas públicas. Como se não bastasse, a DPESC padece de um mal imenso que é a falta de autonomia (tirania) dentro da própria instituição. Temos uma Administração Superior hermética, inflexível, que não admite o direito de cadeira e voto no Conselho Superior. A Administração é pequena, composta de apenas 3 membros que não dão conta das necessidades que a instituição exige. O resultado disso tudo é a ineficiência e a ocorrência de falhas na Administração de toda natureza, o que atrasa sobremaneira o crescimento da Defensoria Pública no Estado de Santa Catarina. Triste pesadelo com longo prazo para findar. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Diferente de um Defensoria Pública com mais tempo de instalação como a do Rio de Janeiro verifica-se que a Defensoria Pública de Santa Catarina ainda enfrenta percalços em sua autonomia organizacional e política. A DP/SC ainda não conseguiu se desvincular do Poder Executivo sofrendo constantemente ingerências na sua administração “o que vem impedindo que os serviços se ampliem e sejam prestados com mais qualidade à população em situação de hipossuficiência” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015), segundo um dos entrevistados. Pela comparação entre a DP/RJ e DP/SC observa-se que as ponderações dos defensores de Santa Catarina estão mais ligadas as dificuldades de construção da instituição segundo o modelo constitucional enquanto os defensores do Rio de Janeiro apresentam reivindicações relacionadas ao aperfeiçoamento da instituição para melhor desempenho institucional.

Na Defensoria Pública do Rio de Janeiro a quantidade de defensores públicos atende a uma desejável cobertura de comarcas, mas “Especificamente na defensoria Pública do estado de SC, faltam defensores para que se faça uma atuação completa e adequada nas comarcas. Nas poucas cidades em que existe Defensoria Pública não existem defensores suficientes para suprir a demanda. No estado, esse é o maior problema a ser enfrentado” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015). A falta de defensores públicos além de afetar o acesso à justiça aos assistidos sobrecarrega esses profissionais, pois “Não são raros os núcleos em que um único Defensor atua em 2 ou três varas, além de ser responsável pela execução penal (atendimentos e fiscalização de unidades prisionais)” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

A expansão da Defensoria Pública em Santa Catarina ainda depende da contratação de mais defensores públicos para universalização do acesso à justiça no Estado, mas esbarra em dificuldades orçamentárias para que isso se torne uma realidade como pontuou um dos entrevistados “Não há orçamento próprio, os duodécimos não são repassados mensalmente, a folha de pagamentos é rodada na secretaria da fazenda, o Governador cortou a proposta de orçamento do ano anterior antes de mandar a peça para o Legislativo, estamos presentes em 24 comarcas das 110 do Estado e, ainda assim, não atendemos toda a demanda das comarcas onde estamos presentes”(MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). Para outro defensor “Atualmente a expansão dos quadros está inviável e o pleno cumprimento da EC 80 não ocorrerá dentro do prazo. Quem mais sofre, como é do conhecimento de todos, é a população hipossuficiente, que permanece desassistida em diversas comarcas e, nas comarcas nas quais já existe Defensoria, ainda não é atendida de forma integral” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

A perspectiva de cumprimento da EC 80/2014 pela Defensoria Pública de Santa Catarina não é a mais alentadora para seus membros. Em 2014, a DP/SC contava com 101 defensores públicos em atividade para um público alvo de 31.089 para cada defensor público (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015), sendo que, em 2018, conta com 117 defensores o que não altera o quadro de cobertura de atendimento. Destarte, a DP/SC está presente em apenas 25% das comarcas existentes e a situação piora drasticamente quanto a comparada a cobertura de atendimento em relação as unidades jurisdicionais, tendo em vista que, em 2014, a DP/SC encontrava-se presente em apenas a 24 unidades jurisdicionais do total de 356 existentes (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015). Um dos entrevistados reconhece a importância da EC 80/2014, mas pondera quanto ao seu cumprimento deixando claro inclusive a desconfiança em outras instituições do sistema de justiça relevantes para a universalização do acesso à justiça pela Defensoria Pública, conforme segue abaixo:

A EC 80, embora seja uma relevante conquista no plano formal e normativo, já adianto que não será efetivada. Forças políticas catarinenses relutam em reconhecer a iniciativa de Lei do DPG, que é o aspecto mais óbvio e menos polêmico da Emenda. Quanto a exigência de pelo menos um Defensor Público por comarca até 2022, se não for promulgada outra emenda ampliando a meta ou, até mesmo, extinguindo-a, Ministério Público e Judiciário chancelarão a inércia da Executivo, sob o argumento de reserva do possível, enquanto percebem seus fartos auxílio-isso, auxílio-aquilo. E tudo continuará como antes, isto é, com a perpetuação dos dativos e dos convênios com a OAB, que não é boba nem nada, mordisca uma bela fatia dos recursos públicos. A Defensoria Pública em Santa Catarina, salvo modificação substancial do quadro político-jurídico, está fadada ao fracasso. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

A projeção de cumprimento da EC 80/2014 representada é desafiadora para a maioria dos Estados e caso não haja o cumprimento da emenda ao final do prazo de 8 anos, em 2022, será necessário propor ações judiciais face à omissão estatal para determinar que o Estado cumpra o dever constitucional de acesso à justiça pela Defensoria Pública. A derrubada do veto do PLP 114 seria uma grande conquista para as Defensorias Públicas, uma vez que conquistaria de fato a tão almejada autonomia financeira e orçamentária. Com mais recursos orçamentários

as Defensorias Públicas poderiam aumentar seu corpo funcional tanto de defensores públicos quanto de servidores com o objetivo de atender a todas as comarcas e unidades jurisdicionais do Estado. No entanto, desde o veto do projeto de lei de interesse das Defensorias Públicas até hoje não há sequer previsão de ser pautado para nova apreciação. Talvez o caminho seja a judicialização findo o prazo em 2022, para que ocorra a universalização do acesso à justiça pela Defensoria Pública, mas há outros caminhos possíveis a serem perseguidos como ressaltou o defensor público pelo seu depoimento a seguir.

Penso que a necessidade mais premente é a de um tratamento da Defensoria Pública como política pública de Estado, que abranja todos os níveis da Federação e contemple planos, orçamento, órgãos de monitoramento e controle e, ainda, participação popular. Uma política pública nacional de defensoria pública e de acesso à justiça fortalecida, para além da que o Ministério da Justiça desenvolve hoje, atenderia a esse propósito. Conheço e aplaudo o trabalho da Secretaria de Reforma do Judiciário em favor do fortalecimento da Defensoria Pública no País, mas há necessidade de essa política ser fortalecida e tratada como verdadeira política pública nacional de direitos - de acesso a direitos - sistematizada e abrangente, como toda política pública deve ser. Isto beneficiaria cada uma das Defensorias Públicas dos Estados, de forma permanente e não fragmentada. (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015).

Diante dos problemas enfrentados pela Defensoria Pública na universalização do acesso à justiça em diferentes graus a depender do tempo de instalação da instituição nos Estados embora seja premente nas palavras de um defensor público entrevistado “realizar um amplo e profundo investimento na estruturação nas Defensorias Públicas para que possam cumprir com o mandamento constitucional de democratizar o acesso à justiça” e ainda “aumentar drasticamente o número de defensores públicos, de servidores de apoio e melhorar a estrutura física das Instituições” (MINISTÉRIO DA JUSTICA, 2015) não se deve perder de vista que a Defensoria Pública já dispõe do capital humano mais importante para a realização do seu trabalho, os assistidos.

De fato as Defensorias Públicas ainda não estão devidamente aparelhadas para cumprir seu papel constitucional e viabilizar o acesso à justiça, pois ainda há muito que avançar em estrutura de pessoal, de material e orçamentária para expandir a atuação da instituição de modo a alcançar toda população alvo. A Defensoria Pública ainda se encontra em processo de consolidação e de defesa do seu espaço institucional frente as outras instituições do sistema de justiça e aos destinatários dos seus serviços. A Defensoria Pública é uma instituição muito nova, constitucionalizada apenas em 1988 e em alguns Estados criada somente nos anos 2000. É natural que a Defensoria Pública enfrente desafios de toda ordem, pois longo é o processo de maturação das instituições, pois até mesmo instituições mais antigas do sistema de justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia, etc) trilham caminhos difíceis.

Dentro da atual realidade institucional da Defensoria Pública se aproximar da sociedade civil e fomentar a participação popular na gestão da instituição pode ter um impacto positivo para acelerar as conquistas que ainda estão por vir devido à credibilidade que a instituição possui

junto ao seu público alvo. Ademais, priorizar a atuação em educação de direitos munindo os assistidos com informação sobre seus direitos mais básicos e os instrumentos disponíveis para resolução dos seus conflitos, seja pela Defensoria Pública ou por outras instituições do sistema de justiça, fornece grande potencial emancipador a massa vulnerável além difundir o papel da Defensoria Pública. Assim sendo, mesmo com recursos escassos, as Defensorias Públicas de cada Estado podem ter como enfoque, no seu respectivo planejamento estratégico, uma atuação voltada para a educação em direitos de modo a somar esforços e angariar os assistidos para defesa dos interesses de todos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os anos 60, Cappelletti e Garth vislumbravam que um dos grandes problemas de acesso à justiça as classes populares ocorre, sobretudo, pela necessidade de um grande número de profissionais destinados a realizar o atendimento da população e de grandes dotações orçamentárias para prestar com eficiência o serviço público de assistência jurídica. Somados a estudos teóricos, dados coletados em pesquisas empíricas sobre acesso à justiça destacam que desigualdades socioeconômicas e o desconhecimento da população dos estratos mais pobres da sociedade acerca de seus próprios direitos também é um obstáculo importante ao acesso à justiça. A incapacidade de reconhecer os próprios direitos não é fomentado apenas pelo menor poder econômico, mas também pelo baixo grau de escolaridade das classes populares.

O direito fundamental a assistência jurídica gratuita e integral para todas as pessoas em situação de vulnerabilidade é assegurada pela Constituição Federal de 1988 e deve ser prestada pelo Estado por meio da Defensoria Pública. O acesso à justiça aos vulneráveis compreende na disponibilização dos serviços da Defensoria Pública àqueles que deles necessitem para defesa de seus direitos em juízo ou por outros meios de soluções extrajudiciais de conflitos, orientação jurídica, educação em direitos e outras formas de prevenção e solução de conflitos. Democratizar o acesso à justiça é assegurar a todo cidadão brasileiro em situação de vulnerabilidade o devido acesso aos serviços de assistência jurídica integral e gratuita prestados pela Defensoria Pública para que o acesso à justiça deixe de ser um privilégio de poucos e passe a ser efetivamente um direito de todos.

A democratização do acesso à justiça perpassa pelo fortalecimento das instituições que compõem o sistema de justiça. Do ponto de vista normativo avanços institucionais são paulatinamente conquistados pela Defensoria Pública. A Emenda Constitucional nº 45/2004 foi um marco fundamental para ampliar o acesso à justiça ao garantir a Defensoria Pública autonomia funcional e administrativa e iniciativa de sua proposta orçamentária, bem como a Emenda Constitucional nº 80/2014 que fixou prazo para expansão dos serviços da Defensoria Pública. No entanto, apenas mudanças no campo normativo não são suficientes para garantir o fortalecimento da instituição, mas também medidas afirmativas destinadas a viabilizar o acesso universal à justiça e à defesa dos vulneráveis. Nesse sentido, os diagnósticos da Defensoria Pública são instrumentos importantes para avaliar os avanços da instituição e identificar os obstáculos a serem enfrentados. Dados quantitativos apresentados nos diagnósticos são importantes também para demonstrar a necessidade de investimentos pelos Estados da Federação na instituição e na ampliação dos quadros de defensores públicos.

Os diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil demonstram que a instituição ainda não está devidamente estruturada e ainda faltam grandes passos a serem dados para universalizar o serviço do órgão. Após inovações legislativas realizadas em prol do fortalecimento institucional, os diagnósticos demonstram que a Defensoria Pública tem aperfeiçoado sua organização institu-

cional, mas o arcabouço legal ainda não reflete no grau de cobertura dos serviços prestados pela instituição. A Defensoria Pública ainda não cumpre a determinação constitucional do acesso à justiça, pois assistência jurídica gratuita e integral as pessoas carentes e necessitadas não é garantida em 60% das comarcas e 87% das unidades jurisdicionais do país. Nos locais onde há pelo menos um juiz e um promotor de justiça, o Estado Defensor está ausente e as pessoas em situação de vulnerabilidade não tem seu direito de acesso gratuito à justiça garantido pela presença de ao menos um defensor público.

Os resultados dos estudos empíricos sobre Defensoria Pública registram o momento em que as pesquisas foram realizadas, mas ao longo destes onze anos de pesquisa sobre a instituição, do primeiro ao ultimo diagnóstico, não se pode perder a relevância desses resultados. Pela análise das variáveis selecionadas neste estudo constatou-se que, em onze anos, a Defensoria Pública pouco avançou na universalização do serviço público prestado a população vulnerável. Variáveis ligadas a recursos humanos, de infraestrutura e orçamentários são fatores determinantes e acarretam impactos na efetividade do trabalho da Defensoria Pública. De forma geral e abrangente a Defensoria Pública esperava-se que a variável ligada a recursos humanos composta pelo número de defensores públicos tivesse relação direta e sempre crescente com outra variável selecionada, a cobertura de atendimento nas comarcas e unidades jurisdicionais.

Os dados gerais demonstram que o aumento crescente no número de defensores públicos em atividade não acarreta necessariamente uma ampliação na cobertura dos serviços da Defensoria Pública, pois a cada novo diagnóstico dados quantitativos demonstram, ora uma expansão, ora uma retração na cobertura de atendimento. Em apertada síntese, dados de 2009 demonstram que com 4.515 defensores públicos em atividade foi possível realizar a cobertura de atendimento em 42,72% das comarcas, mas com o total de 5.512 defensores públicos em atividade, em 2015, a cobertura de atendimento alcançou apenas quase 40% das comarcas. Assim sendo, mesmo com o aumento de 1.000 defensores públicos entre os anos de 2009 e 2015 não foi possível realizar a ampliação na cobertura de atendimento da Defensoria Pública.

A gestão da Defensoria Pública com recursos humanos, de infraestrutura e orçamentários escassos impõe aos dirigentes da instituição, mesmo diante do aumento no numero de defensores públicos, a opção de avançar na cobertura territorial de atendimento nas comarcas sem infraestrutura ou concentrar esses profissionais em comarcas com melhores condições estruturais envidando esforços para aumentar o número de atendimentos a população. Para a EC nº 80/2014 a universalização do acesso à justiça pela Defensoria Pública somente será possível quando houver defensores públicos em número suficiente para atender todas as unidades jurisdicionais. No entanto, não adianta criar cargos de defensores públicos se eles não forem providos pela falta recursos orçamentários e, uma vez providos os cargos não ampliar os serviços da Defensoria Pública pela falta de recursos de infraestrutura. Os defensores públicos são a porta de entrada para o acesso à justiça a grande parte da população brasileira. É fundamental que exista legislação com o escopo de universalizar o serviço da Defensoria Pública, mas também imprescindível

aparelhar a instituição para que essa realidade se torne possível.

Na análise comparativa entre duas Defensorias Públicas Estaduais é perceptível pelos defensores públicos da Defensoria Pública melhor estruturada que o cumprimento da meta estabelecida pela EC 80/2014, por si só, não é suficiente para o efetivo funcionamento da instituição. Recursos de infraestrutura, em especial, falta de servidores de apoio ao trabalho do defensor público estão dentre um dos maiores problemas identificados no trabalho diário da Defensoria Pública. Enquanto que para a outra Defensoria Pública analisada, recursos de diversas ordens dificultam a prestação do serviço de assistência jurídica pela instituição, desde o número de defensores públicos até baixa cobertura de atendimento nas comarcas. No entanto, os defensores das duas instituições destacam a importância da derrubada do veto do PLP 114/2011 para assegurar verdadeiramente a autonomia da Defensoria Pública. A fixação de percentual orçamentário para despesas com pessoal é de fundamental importância para expansão dos serviços da Defensoria Pública, consoante dispõe a EC 80/2014.

Em 2018, o número de defensores públicos em atividade desde o IV diagnóstico aumentou em 449 profissionais passando o Brasil a contar com o total de 5.961 Defensores Públicos (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS, 2018). Embora o número de defensores públicos tenha aumentado em 2018 é provável que a cobertura de atendimento não tenha suplantado a média que gravita em torno de 40% de comarcas atendidas pela Defensoria Pública, conforme se verifica nos diagnósticos preexistentes. Contudo, passados quatro anos da promulgação da EC 80/2014 é ínfimo o número de cargos de defensores públicos providos, já que até 2022 todas as unidades jurisdicionais devem contar com ao menos um defensor público.

Se por um lado a lotação de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais é o meio encontrado pelo texto constitucional para universalizar o acesso à justiça por outro é muito provável que a meta estabelecida pela EC 80/2014 não seja cumprida até 2022. A presença do defensor público em todas as comarcas e unidades jurisdicionais não garante o efetivo acesso à justiça, pois há necessidade de outros recursos de infraestrutura e orçamentários para ampliar a cobertura de atendimento. Ainda faltam alguns anos para findar o prazo da EC 80/2014 e não se observa nos Estados, a adoção de medidas concretas para concretizar o comando constitucional. Ao que tudo indica a adoção de medidas judiciais devido à omissão do Estado será o caminho para universalizar o acesso à justiça pela Defensoria Pública.

Com efeito, a hipótese levantada na presente pesquisa restou confirmada pelo estudo realizado através da análise das variáveis selecionadas. A partir da análise quantitativa e qualitativa das variáveis nos diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil, conclui-se que quanto melhor estiver estruturada a Defensoria Pública melhor se pode esperar de suas ações e funcionamento. Condensar dados e realizar estudos sobre Defensoria Pública também é uma das formas de acesso à justiça o qual esta pesquisa também contribui de modo a fomentar o fortalecimento de uma das instituições que promovem o acesso à justiça. Dentro do estudo da instituição da Defensoria Pública ainda se apresenta como objeto de estudo para novas pesquisas a comparação

entre a Defensoria Pública e outras instituições do sistema de justiça ou ainda a análise do perfil vocacional dos membros da Defensoria Pública. Muitas são as pesquisas que ainda podem aprofundar o estudo do acesso à justiça pelo viés da Defensoria Pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, C. F.; GONZÁLEZ, P. **Defensoria Pública no Século XXI**: Novos horizontes e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ALVES, C. F. A. Estudo de caso: a decisão “Irey v. Ireland” e sua importância na afirmação do direito de acesso à justiça no continente europeu. In: _____. **Revista de direito da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2006. v. 20.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Apresentando a Defensoria Pública. Retrato de uma instituição em desenvolvimento**. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/38366/MINI_RELATORIO_PRESIDENCIAVEIS-ONLNE.pdf>.

BARCELOS, A. P. de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1994/leicomplementar-80-12-janeiro-1994-363035-norma-pl.html>>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 132, de 07 de outubro de 2009**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2009/leicomplementar-132-7-outubro-2009-591579-publicacaooriginal-116631-pl.html>>.

BRITO FILHO, J. C. M. de. Direitos Humanos: algumas questões recorrentes: em busca de uma classificação jurídica. In: _____. **Direitos humanos**: desafios humanitários. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BUTA, B. O. **Governança na Defensoria Pública**: construção e validação de escala de medida. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. 2002. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. ISBN 85-88278-29-4.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA. **100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA. **Panorama sobre acesso à justiça no Brasil, 2004 a 2009**. Brasília: CNJ, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA. **Justiça em números 2018**: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Pesquisa de Satisfação e imagem do CNMP e do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Índice de Confiança na Justiça**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: ANA-DEP/IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>.

JORGE NETO, N. de M. **O controle jurisdicional das políticas públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2008.

MATTOS, F. P. **Acesso à justiça**: um princípio em busca de efetivação. Curitiba: Juruá, 2009. ISBN 978-85-362-2445-9.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015.

MOLON, A. O fortalecimento e a ampliação das Defensorias Públicas: A conquista da emenda constitucional n.80, de 2014. **Edição histórica da Constituição da República Federativa do Brasil**, ANADEP, Brasília, 2015.

ROCHA, A. S. da. **Defensoria pública**: fundamentos, organização e funcionamento. São Paulo: Atlas, 2013.

RODRIGUES, H. W. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SADEK, M. T. A. Acesso à Justiça: visão da sociedade. In: _____. **Revista Justitia**. São Paulo: BDJUR, 2008. (198, v. 65). Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/33278>>.

SADEK, M. T. A. **O Sistema de Justiça**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 2008.

SADEK, M. T. A. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: _____. **Justiça, cidadania e democracia [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

SADEK, M. T. A. Defensoria Pública: a conquista da cidadania. In: _____. **Temas Aprofundados da Defensoria Pública**. Salvador: JusPodivm, 2013.

SADEK, M. T. A. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. In: _____. **Revista USP**. São Paulo: USP, 2014. v. 101.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice - O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, B. de S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. de S. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

SILVA, J. F. T. da S. **DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL – MINUTA HISTÓRICA**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://drsergiorosa.blogspot.com.br/2012/01/defensoria-publica-no-brasil-minuta.html>>.

SOUZA, W. A. de. **Acesso à justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2011.

TEIXEIRA, A. **Parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 247, 2013**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.