

A DEFENSORIA PÚBLICA COMO UM IMPORTANTE ATOR SOCIAL NO APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*THE FEDERAL PUBLIC DEFENDER'S OFFICE: AN IMPORTANT SOCIAL ACTOR
IN IMPROVING PUBLIC POLICIES*

Taíla Albuquerque Rodrigues

*(Pós-graduada em Parlamento e Direito pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, graduada em Serviço Social pela Universidade de Brasília e em Administração pela Universidade Católica de Brasília e servidora pública do Tribunal Regional da 4ª Região – RS.)
taílaalbuquerque@gmail.com*

RESUMO

O surgimento de defensorias públicas ao longo da história ocorreu em razão da evolução do conceito de acesso à justiça e dos movimentos da sociedade. O termo e as ações de assistência judiciária ofertadas pelo Estado se aperfeiçoaram de modo a culminar no conceito de assistência jurídica, hoje intrinsecamente relacionado ao papel das defensorias públicas, no Brasil, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. A assistência jurídica gratuita engloba a assistência judiciária e contribui para o acesso real dos cidadãos à justiça e aos seus direitos, ou seja, o acesso à justiça é realizado no seu aspecto efetivo e integral, não apenas no formal. O avanço institucional reservado pela Constituição Federal à Defensoria Pública a coloca em posição de destaque na defesa dos direitos dos cidadãos, mas ela ainda não é explorada em sua integralidade. Para além da orientação jurídica, judicial e extrajudicial, a Defensoria Pública dispõe, tendo em vista a sua relação próxima e direta com a sociedade, da oportunidade de ampliar o seu eixo de atuação em direção à participação social na proposição e no aperfeiçoamento de políticas públicas, projetando-se como um ator político-social relevante também para a definição do arranjo social. A defensoria marca, assim, um passo em direção à evolução do acesso à justiça, entendida como justiça real, efetiva e permanente, bem como anterior à necessidade de acionamento das instituições judiciárias.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Acesso à Justiça. Assistência Jurídica. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The emergence of Public Defender's Offices throughout history resulted from the evolution of the concept of access to justice and social movements. In Brazil, the Public Defender's Office as a federal institution appeared with the 1988 Federal Constitution, which adopted the concept of effective access to justice. This concept contributes to citizens' real access to justice and to their rights, that is, access to justice is realized in its effective, integral, and formal aspect. The institutional advance reserved by the Federal Constitution for the Public Defender's Office places it in a prominent position in the

defense of citizens' rights, which has yet to be fully explored. In addition to legal, judicial and extrajudicial guidance, the Public Defender's Office has the opportunity to expand its scope of action to engage in the proposition and improvement of public policies, projecting itself as a relevant social-political actor also for defining society's social arrangement. It marks a step further in the evolution of access to justice, understood not only as formal justice, but as real, effective, and permanent justice.

Keywords: Public Defender's Office. Access to Justice. Public Policy.

Data de submissão: 31/03/2021

Data de aceitação: 25/06/2021

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. SURGIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA. 2. DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL. 3. A FUNÇÃO DESEMPENHADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA. 4. A DEFENSORIA PÚBLICA COMO UM IMPORTANTE ATOR SOCIAL NA PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

Defensorias públicas como instituições estatais têm surgido em algumas sociedades em decorrência, primeiramente, da mutação no entendimento do conceito de “acesso à justiça” e, posteriormente, em razão da evolução na prestação do serviço de assistência judiciária, que, aos poucos, amplia-se até a concepção de assistência jurídica. O conceito de assistência jurídica, assim, engloba a assistência judiciária, ao mesmo tempo que oferta outros serviços essenciais à efetivação de um acesso à justiça amplo e real.

No Brasil, apesar de iniciativas pontuais anteriores de criação de um serviço estatal gratuito de assistência judiciária, foi a Constituição Federal de 1988 que promoveu o avanço na prestação de tal serviço aos que dela necessitassem. Além disso, a criação das defensorias públicas, órgãos públicos destinados especificamente ao atendimento dessa demanda, foi elencada dentre aqueles essenciais ao bom funcionamento da justiça.

A Emenda Constitucional (EC) nº 80/2014¹, decorrente dessa evolução no entendimento dos conceitos relacionados à concretização do direito constitucional de acesso à justiça, ampliou sobremaneira as atribuições e a função social da Defensoria Pública, enfatizando o seu papel central de assistência jurídica, que não é restrito à assistência judiciária.

Por diversos fatores, inclusive considerando a sua recente criação – em termos históricos –, o papel de destaque da Defensoria Pública na Constituição Federal ainda não foi

¹ BRASIL. **Emenda constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014**, 2014.

explorado de forma absoluta. Contudo, antes mesmo da EC nº 80/2014, as defensorias já ofertavam serviços para além da pura orientação jurídica. As diversas unidades espalhadas pelo país, ao passo que foram sendo constituídas, desenvolveram diversos tipos de programas e atividades para atender às principais demandas da população assistida.

Assim, tendo em vista o importante destaque constitucional dado à Defensoria Pública, assim como a sua presença ativa, abrangente e próxima às demandas sociais, mais um avanço institucional pode ser almejado por essa instituição: a ampliação do seu eixo de atuação, projetando-se na sociedade também como um importante ator político-social no aperfeiçoamento de políticas públicas já existentes ou na proposição de novas e contribuindo ainda mais para a garantia dos direitos humanos, individuais e coletivos.

Este artigo, dessa forma, visa indicar um novo patamar socioinstitucional a ser alcançado pelas defensorias públicas no Brasil. Para tanto, partiu-se de uma síntese geral acerca do surgimento das defensorias em algumas sociedades do mundo, o seu surgimento no Brasil e o papel que desempenhou até então, a fim de finalmente apresentar a ideia central deste trabalho: a projeção da Defensoria Pública como um importante ator social também no aperfeiçoamento das políticas públicas do Estado.

1. O SURGIMENTO DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS

A despeito da função jurisdicional do Estado ter sido concebida e implementada massivamente nas diversas nações há séculos, sua real efetividade por meio de um acesso amplo e simplificado, ou seja, democrático, por todos aqueles detentores de direitos individuais ou coletivos, além de questionável, segundo Motta, Ruediger e Riccio², somente passou a ser objeto de análise e estudo com a obra *Acesso à justiça*, de Cappelletti e Garth, publicada no Brasil em 1988.

Para Cappelletti e Garth³, nos estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX, os procedimentos adotados para a solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, que interpretava os direitos naturais como anteriores ao Estado e, por essa razão, este não precisava agir para protegê-los, exigia apenas que o Estado impedisse que esses direitos fossem infringidos por outros. O Estado deveria permanecer no campo do não-fazer, no que os autores enfatizam a passividade do Estado em relação aos problemas, como ao desconsiderar a aptidão de uma pessoa para reconhecer os seus direitos, mas, na prática, não conseguir defendê-los adequadamente. Cappelletti e Garth ainda acrescentam:

A justiça, como outros bens no sistema do *laissez-faire*, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.⁴

² MOTTA, L. E. P.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. **O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da defensoria pública do Rio de Janeiro**, 2006.

³ CAPPELLETTI, M; GARTH, B. **Acesso à justiça**, 1988.

⁴ *Ibidem*, p. 9.

Cappelletti e Garth ponderam ainda que, mesmo em meados do século XX, as diferenças entre os litigantes em potencial e o acesso prático ao sistema, ou, ainda, a disponibilidade de recursos para enfrentar os litígios, não eram, na grande maioria dos estudos jurídicos, nem sequer percebidos como problemas.

O direito ao acesso efetivo à justiça ganha particular atenção à medida que as reformas do Estado de Bem-Estar Social⁵ procuravam armar os indivíduos de novos direitos substantivos, isto é, não apenas individuais, reconhecendo paulatinamente que a titularidade de direitos não tem sentido na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação.⁶ Nesse sentido de garantia real de direitos, especialmente o direito ao acesso à justiça, que visa precipuamente garantir os demais, Cappelletti e Garth pontuam: “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.⁷

Esse momento de ampliação de direitos sociais e coletivos desencadeou experiências concretas de prestação de assistência judiciária pelo Estado àqueles marginalizados pelo sistema. Motta, Ruediger e Riccio⁸ destacam que foram observadas iniciativas de assistência judiciária na Alemanha dos anos 1920 e na Inglaterra dos anos 1940. No entanto, foi a partir dos anos 1960 que a ideia de assistência judiciária começou a estruturar concepções efetivas de reforma do sistema legal que se dividiram, basicamente, em dois grandes modelos, classificados por Cappelletti e Garth como partes da primeira de três ondas de acesso à justiça. Ambos os modelos – o Sistema *Judicare* e a remuneração de advogados pelos cofres públicos –, todavia, careciam de uma instituição pública específica para a assistência judiciária.

Assim, para Andrade⁹, a origem da Defensoria Pública está diretamente ligada à evolução histórica do modelo de assistência jurídica¹⁰ gratuita prestada pelo Estado aos considerados hipossuficientes, especialmente, à segunda onda¹¹. Ainda, a autora defende que a expressão “defensoria pública” designa a instituição essencial à função jurisdicional do Estado, no caso brasileiro, incumbida constitucionalmente de prestar assistência jurídica

⁵ Do inglês *welfare state*, o Estado de Bem-estar social, Estado-providência ou Estado social, é um tipo de organização política, econômica e sociocultural difundida em alguns países após a Segunda Guerra Mundial que coloca o Estado como o agente da promoção social e o organizador da economia. Para Medeiros, em *A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*, de 2001, o Estado de bem-estar social é a mobilização em larga escala desse aparelho de Estado em uma sociedade capitalista, a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.

⁶ CAPPELLETTI, M; GARTH, B., *Op. Cit.*, p. 11.

⁷ *Ibidem*, p. 12.

⁸ MOTTA, L. E. P.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V., *Op. Cit.*

⁹ ANDRADE, A. S. **Defensoria pública**: instituição democrática e republicana como meio de acesso à justiça do cidadão, 2013, p. 9.

¹⁰ Assistência jurídica, para Motta, Ruediger e Riccio, é um conceito mais amplo do que o de assistência judiciária. Ver MOTTA, L. E. P.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. *Op. Cit.*, p. 9.

¹¹ CAPPELLETTI, M; GARTH, B., *Op. Cit.*, p. 54.

pública, integral e gratuita aos desfavorecidos, não devendo, jamais, ser confundida com a prestação de assistência judiciária.

De acordo com a classificação em três ondas apresentada por Cappelletti e Garth¹², a ação governamental de assistência judiciária surge na segunda onda com experiências como a do advogado público, pioneiramente em New Jersey, nos Estados Unidos da América (EUA), em meados dos anos 1970, a do ombudsman do consumidor na Suécia, também na década de 1970, a da criação de agências públicas regulamentadoras altamente especializadas, entre outras. Assim, começam a surgir percepções de que a defesa de determinados casos apenas ocorreria se houvesse uma iniciativa pública, como destacado por Cappelletti e Garth:

Há um desequilíbrio na advocacia, que em muitos casos só pode ser corrigido por advogados pagos pelo governo, para defender os interesses não representados dos consumidores, do meio ambiente, dos idosos e de outros interesses organizados. É preciso que um ‘advogado público’ fale por esses interesses se pretendermos que eles sejam ouvidos.¹³

2. DEFENSORIA PÚBLICA NO BRASIL

No caso brasileiro, Borge¹⁴ destaca que, embora a primeira menção expressa à Defensoria Pública tenha constado apenas em 1975 na Constituição Estadual do Rio de Janeiro – âmbito estadual – e em 1988 na Constituição Federal – espectro nacional –, outras iniciativas legislativas no sentido de institucionalizar um órgão público para a prestação de serviços jurídicos gratuitos já haviam sido propostas.

Acerca desse ponto, Andrade¹⁵ aponta que a melhor posição jurídico-constitucional anterior à Constituição de 1988 acerca da criação de um órgão público de assistência jurídica consta na Constituição Federal de 1934, que, no entanto, não chegou a ser posta em prática. Borge detalha:

A Constituição Federal de 1934 acabou cunhando a expressão *Assistência Judiciária* em seu art. 113, n. 32, e deu tratamento constitucional ao instituto para imputar ao Estado, diga-se, a União e os Estados, a prestação da *Assistência Judiciária aos necessitados*, bem como a obrigação de criar *órgãos essenciais* para esse fim.

[...] tratava de um conjunto de duas ordens de providências: “isenção de emolumentos, custas, taxas e selos” e a criação imposta à União e aos Estados, de “órgãos especiais” para assistir aos necessitados. Cuidava de duas dimensões realmente distintas e complemen-

¹² *Ibidem.*

¹³ CENTER OF PUBLIC REPRESENTATION, 1975, *apud* CAPPELLETTI, M; GARTH, B., *Op. Cit.*, p. 54.

¹⁴ BORGE, F. D. **Defensoria pública**: uma breve história, 2010.

¹⁵ ANDRADE, *Op. Cit.*

tares, quais sejam, a dispensa do pagamento das custas judiciárias e a prestação gratuita de serviços jurídicos, respectivamente, a Justiça Gratuita e a Assistência Judiciária.¹⁶

A previsão constitucional de 1934 se apresenta, assim, como uma iniciativa pioneira, inclusive, em relação às experiências europeias e norte-americanas elencadas por Cappelletti e Garth¹⁷ na classificação das três ondas de acesso à justiça.

Em seguida, de acordo com Andrade, a primeira fase da assistência judiciária brasileira foi efetivamente estabelecida na Constituição Brasileira de 1946 e pela Lei nº 1.060/50, que estabeleceram contornos jurídicos de uma assistência pública e gratuita, mas ainda incipiente. A Constituição de 1946, por exemplo, deferiu o benefício da justiça gratuita, mas não mencionou a necessidade de criação de órgãos especiais para o fim da assistência jurídica pública. Já a Lei nº 1.060/50 previu, pelo juiz da causa, a indicação de um advogado para patrocinar a causa do necessitado, mantido pelo Estado.¹⁸

Ainda, para Borge, a Constituição do Rio de Janeiro, em 1975, seguindo a evolução legislativa do estado, inovou o cenário constitucional da época ao conceber a assistência judiciária como um órgão do Estado. Antes disso, já existia no Rio de Janeiro a figura do defensor público, integrante do quadro do Ministério Público do Estado.¹⁹

Motta, Ruediger e Riccio avaliam que o contexto brasileiro das décadas de 1970 e 1980 contribuiu para o surgimento de novos atores políticos e sociais que passaram a exercer forte pressão por um Estado Democrático de Direito e uma cidadania ativa, o que desencadeou na promulgação da nova Constituição de 1988, em que uma extensa lista de direitos e garantias foram consagrados, o que justifica a sua proclamação como a “Constituição Cidadã”.²⁰ Para Borge, resta claro que, nesse mesmo contexto, fez-se presente um movimento político e social que visava à aprimoração da prestação da assistência judiciária por meio de um órgão próprio de atuação em favor dos necessitados. Foi assim, segundo Andrade²¹, que a Constituição Federal de 1988 instituiu a Defensoria Pública como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado e um instrumento de efetividade dos direitos nela garantidos.

No mesmo sentido, Borge salienta:

O texto constitucional assentou um múnus público histórico a ser exercido pela Defensoria Pública, notadamente a assistência jurídica dos necessitados, dando azo ao dever do Estado em prestar orientação jurídica e a defesa daqueles cujos recursos são insuficientes para afastar obstáculos inerentes à proteção de direitos.
[...]

¹⁶ BERGE, F. D., *Op. Cit.*, grifo do autor.

¹⁷ CAPPELLETTI, M; GARTH, B. *Op. Cit.*

¹⁸ BERGE, F. D., *Op. Cit.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ MOTTA, L. E. P; RUEDIGER, M. A; RICCIO, V., *Op. Cit.*

²¹ ANDRADE, *Op. Cit.*, 2013, p. 8.

Institucionaliza-se a Defensoria Pública para fomentar e dar efetividade ao dever do Estado de oferecer a assistência judiciária gratuita à parcela necessitada da população.²²

Motta, Ruediger e Riccio²³ também destacam que a Constituição de 1988 abriu um novo caminho para o acesso à justiça no país, uma vez que mudou a ideia da pura concessão de assistência judiciária para a definição de que o Estado tem o dever de oferecer ao cidadão os meios adequados e necessários para a sua defesa.

3. A FUNÇÃO DESEMPENHADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA

Acerca do papel e da importância das atividades atribuídas e desempenhadas pela Defensoria Pública, Motta, Ruediger e Riccio, ao descreverem a evolução da oferta de serviços de acesso à justiça pelo Estado, distinguem os conceitos de assistência judiciária e assistência jurídica:

A ideia de assistência judiciária atinge, além de órgãos estatais, todo agente que tenha por objetivo principal essa prestação de serviço; seja por determinação judicial, seja por convênio com o poder público. Nessa situação, estão incluídos os escritórios de advocacia que frequentemente prestam assistência judiciária, os escritórios modelos das faculdades de direito, as fundações e as ONGS. Já assistência jurídica tem um sentido mais amplo, pois engloba a assistência judiciária e também outros serviços jurídicos não relacionados com o processo, tais como tirar dúvidas e orientar a comunidade quanto às mais diversas questões jurídicas²⁴.

Nesse sentido, a Constituição Brasileira de 1988 abarcou o conceito de Defensoria como órgão estatal de assistência jurídica, especialmente com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 80/2014, como pode ser observado em seu art. 134:

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.²⁵

²² BORGE, F. D., *Op. Cit.*

²³ MOTTA, L. E. P; RUEDIGER, M. A; RICCIO, V., *Op. Cit.*

²⁴ *Ibidem*, p. 6.

²⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, 2016.

O texto original da Constituição Federal estabeleceu: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”.²⁶

Assim, a EC nº 80/2014 consolidou a evolução do conceito de assistência judiciária à assistência jurídica na Constituição e no papel da defensoria. Paiva destaca que:

A Defensoria Pública ganhou, com a EC 80/2014, um novo perfil constitucional, o qual projetou a instituição para um patamar normativo inédito, trazendo, além da já citada obrigação do Poder Público de universalizar o acesso à Justiça e garantir a existência de defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais no prazo máximo de oito anos, as seguintes inovações: 1) inserção da Defensoria Pública em seção exclusiva no rol das funções essenciais à Justiça, separada, agora, da advocacia; 2) explicitação ampla do conceito e da missão da Defensoria Pública; 3) inclusão dos princípios institucionais da Defensoria Pública no texto constitucional; e 4) aplicação de parte do regramento jurídico do Poder Judiciário, no que couber, à Defensoria Pública, principalmente a iniciativa de lei.²⁷

Nesse mesmo sentido, Motta, Ruediger e Riccio²⁸ ainda acrescentam que a Defensoria Pública, no Brasil, apresenta-se como uma instituição estatal que busca abranger todas as definições presentes no conceito de assistência jurídica, bem como o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, mesmo àqueles economicamente suficientes, quando a causa versa sobre direitos indisponíveis.

Ademais, a criação dessa instituição também contribuiu para a superação dos modelos de assistência judiciária tradicionais, fundados exclusivamente em demandas individuais, que passaram a atuar também em questões de direitos coletivos e difusos.²⁹

A título de exemplo, a Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF) apresenta como serviços ofertados pelo órgão aos cidadãos: (a) assistência judicial integral e gratuita às pessoas em situação vulnerável; (b) assistência extrajudicial e psicossocial para a resolução de conflitos de pessoas em situação vulnerável; (c) assistência jurídica preventiva e consultiva às pessoas em situação vulnerável; (d) promoção dos direitos humanos e difusão da educação em direitos.³⁰ A Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPRJ) divide as suas ações em programas³¹:

- Defensoria em ação: atendimentos individualizados ou pautas temáticas coletivas e extrajudicial;

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ PAIVA, C. **EC 80/2014 dá novo perfil constitucional à defensoria pública**, 2015.

²⁸ MOTTA, L. E. P.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V., *Op. Cit.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. **Carta de serviços**, c2022.

³¹ DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Programas e serviços**, c2022.

- Grandes eventos: na realização de eventos de grandes proporções esportivos, musicais e/ou artísticos, a Defensoria Pública está presente para defender os interesses de quem venha a ser detido pela suposta prática de infrações;
- Caravana de direitos: estabelecimento temporário de um grupo de servidores do órgão que tem a missão de ouvir a comunidade na qual está ingressando, buscando identificar as demandas que possam ser solucionadas coletivamente, e traça as soluções a partir desta perspectiva;
- Educação em direitos: projeto que visa esclarecer as pessoas sobre seus direitos e como reivindicá-los, através de palestras, encontros ou cursos;
- Justiça itinerante: projeto do Tribunal de Justiça do estado, com participação da Defensoria Pública, para solução de problemas de menor complexidade, com audiências no local e solução mais rápida de questões jurídicas, facilitando a vida de quem não tem acesso aos fóruns do local onde reside;
- Programa de DNA: realiza exames de paternidade, maternidade, retificação de óbito e comprovação de vínculo genético de parentesco, visando a garantir o direito de cidadania através da informação de origem paterna/materna.

A Defensoria Pública da União (DPU), nessa mesma perspectiva, oferta os serviços de assistência jurídica integral e gratuita, assistência extrajudicial para a resolução de conflitos e assistência jurídica preventiva e consultiva.³²

4.A DEFENSORIA PÚBLICA COMO UM IMPORTANTE ATOR SOCIAL NA PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O espectro de atuação do Estado na oferta de serviços que ampliam o acesso à justiça, como visto, vem se ampliando ao longo dos anos em vários países do mundo, mas, no Brasil, foi sobretudo com a criação das Defensorias Públicas, com sua respectiva autonomia funcional, financeira e administrativa e carreira própria, que o país ganhou instrumentos fundamentais para o alcance de seus objetivos constitucionalmente estabelecidos.

Além dos serviços elencados no tópico anterior, prestados por algumas defensorias no Brasil e que exemplificam a amplitude das frentes de atuação desse órgão, a atuação da defensoria implica diretamente a efetivação de políticas públicas de diversas temáticas.

Sant’Ana afirma, em relação à busca pela garantia de acesso ao direito à saúde, que:

[...] a busca do Poder Judiciário para a efetivação de direitos sociais encontrou campo fértil na saúde. Da mesma forma, a população antes excluída encontrou na instituição Defensoria Pública a chave para obter tanto o acesso à Justiça, quanto o acesso à saúde. Assim, nos últimos dez anos em diversos estados brasileiros as diversas De-

³² DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Carta de serviços**, 2021.

Defensorias Públicas se organizaram para atender a crescente demanda por serviços de saúde negados pelo SUS. Também em âmbito federal a Defensoria Pública da União viu crescer os pleitos por saúde. Os cidadãos assistidos passaram a ser atendidos junto aos núcleos de atendimento de demandas cíveis (caso da DPU), em núcleos especializados em direitos humanos (caso de Rondônia e Bahia) ou em núcleo especializado em saúde, tal qual ocorre no Distrito Federal, Ceará, Rio Grande do Sul, dentre outros. O surgimento da Defensoria Pública como ator importante no novo e crescente fenômeno da Judicialização da Saúde permitiu que a inclusão gerada pela intervenção judicial beneficiasse tanto a classe média/média alta, quanto à população de baixa renda, que tem no SUS a única esperança de atendimento em saúde.³³

Sobre o sistema prisional e a asseguaração dos direitos instituídos aos presos, Carmo e Abdel³⁴ defendem que a defensoria é uma escada que leva à cidadania, pois almeja a conservação da integridade física e moral do preso, do custodiado, do internado ou de qualquer indivíduo privado de sua liberdade física.

Quanto ao direito à moradia, o estudo feito por Silva, Comaru e Silva³⁵ concluiu que o papel da defensoria tem sido, sobretudo, o de afirmar o direito à moradia como um direito social a ser promovido pelo Estado. No entanto, tal direito está inserido em um campo de disputas e conflitos fundiários, especialmente, entre o direito social à moradia e a primazia da propriedade individual privada:

A atuação da Defensoria Paulista nos conflitos fundiários urbanos possui o importante papel de afirmar, diante do Judiciário e da própria gestão pública, o direito à moradia como um direito social a ser garantido e promovido pelo Estado, indo além dos limites que se colocam na negação da sua justiciabilidade.

[...]

Segundo Souza Neto (2010, p. 518), o tratamento dos direitos sociais não se limita a mera questão de interpretação, mas também, ou sobretudo, de decisão política. Daí a importância da Defensoria como ator que disputa os sentidos e o conteúdo concreto desses direitos.³⁶

Dessa forma, a atuação da defensoria, de modo geral, tem se agrupado em dois grandes grupos: (a) na defesa das partes em processos judiciais e extrajudiciais; (b) nas orientações acerca de direitos já constituídos no ordenamento jurídico. A Defensoria Pública, assim, coloca-se como um dos atores sociais na execução das leis e da Constituição.

³³ SANT'ANA, R. N. **O relevante papel da defensoria pública na garantia do direito à saúde e na construção do SUS**, 2013, p. 439.

³⁴ CARMO, G. S. T; ABDEL, J. D. **O protagonismo da defensoria pública na redução da conflitividade carcerária**, 2016.

³⁵ SILVA, E. A.; COMARU, F.; SILVA, S. J. **Direito à moradia e judicialização: atuação da defensoria pública paulista**, 2018.

³⁶ *Ibidem*, p. 93-94.

No entanto, outros campos de ação ainda podem ser ocupados pela Defensoria Pública, pelos seus membros e pelas associações de classe na busca pela efetividade do seu ideal histórico estabelecido na Constituição: a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos. A Defensoria Pública, como instituição, pode ampliar seu escopo de atuação extrapolando seu papel de executor em direção à proposição e ao aperfeiçoamento de políticas públicas.

Os servidores públicos atuantes nas Defensorias Públicas são classificados por Lipsky³⁷ como burocratas de nível de rua³⁸, e, Bonelli *et al.*, ao explanarem acerca das múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado, sob a perspectiva relacional, destacam que “as interações dos burocratas de nível de rua entre si e com os demais atores envolvidos afetam a implementação de políticas públicas”³⁹.

Não só presente, mas também realizando em todos os estados da federação milhares de atendimentos por ano, acerca das mais variadas temáticas, a defensoria tem o potencial de coletar, armazenar, tratar e analisar diversos dados sobre as mais diversas questões que assolam coletivos, comunidades, grupos e massas sociais. A organização desse robusto banco de dados que contempla a identificação das principais demandas por regiões, classes sociais, gênero, raça e demais especificidades, por exemplo, pode indicar falhas ou lacunas nas leis e/ou políticas públicas que devem ser solucionadas.

Heath e Bizer (2011) reforçam que na atualidade estamos cercados por uma grande quantidade de dados e informação. São registros sobre o cotidiano – desempenho da educação, produção de bens e serviços, investimentos e impostos governamentais, estatísticas sobre a economia e dados sobre o consumo - que nos ajudam a tomar decisões e gerar conhecimento. [...] Adiciona-se a esse cenário, uma vasta coleção de outras fontes e formas para geração de unidades documentárias. O crescimento do uso de documentos digitais e páginas Web nas organizações, recursos estes estruturados por meio de ferramentas para Gestão de Conteúdo (RIBEIRO, 2012), bem como o desenvolvimento de propostas de uso da Web of Data e Linked Data.⁴⁰

Em vista disso, a utilização de ferramentas de tecnologia da informação e comunicação que não são restritas à mineração de dados e big data ou a investimentos em gestão da informação de qualidade podem possibilitar a ascensão da Defensoria Pública como um importante ator social na proposição e no aperfeiçoamento de políticas públicas, assim como a sua projeção como um relevante e influente ator político na formação da agenda pública.

³⁷ BONELLI, F. *et al.* **A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil**: uma proposta de análise expandida, 2019.

³⁸ Burocratas de nível de rua: os servidores administrativos implementadores de políticas públicas, burocratas que atendem diariamente os usuários, chamados na literatura também de burocratas da linha de frente ou burocratas das esquinas (OLIVEIRA, 2012), a exemplo de policiais, assistentes sociais, enfermeiros, médicos, professores, juízes etc. (BONELLI *et al.*, 2019, p. 801).

³⁹ BONELLI, F. *et al.* *Op. Cit.*, p. 808-809.

⁴⁰ RIBEIRO, C. J. S. **Big data**: os novos desafios para o profissional da informação, 2014, p. 98-100.

Estudos sobre políticas públicas em saúde, como o de Chiavegatto Filho, apontam para essa realidade⁴¹:

O crescimento do número de estudos multicêntricos e a pressão pela transparência dos gastos públicos têm aumentado a quantidade de dados disponíveis e criado uma demanda por novas formas de análise de dados complexos e desestruturados - um conjunto de técnicas conhecido como *data mining*.

[...]

Caso os epidemiologistas acolham de braços abertos essa oportunidade, estarão em uma posição privilegiada para liderarem projetos de pesquisa em todas as áreas da saúde e dominarem o debate sobre as políticas públicas em saúde.

Sabidamente, a proposição de leis cabe, precipuamente, ao Poder Legislativo e o desenho e a implementação de políticas públicas ao Poder Executivo. Entretanto, tais prerrogativas não impedem a colaboração de outros poderes e atores sociais.

O artigo 32, inciso XII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴² institui a Comissão de Legislação Participativa, que deve receber e apreciar sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, bem como pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais. Da mesma forma, o Regimento Interno do Senado Federal – Artigo 102-E⁴³ –, instituiu a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa com o mesmo objetivo.

A Emenda Constitucional nº 80/2014⁴⁴ concedeu às defensorias, analogamente ao Poder Judiciário, iniciativa de lei; porém, apenas sobre a sua proposta orçamentária e organização funcional e administrativa. No entanto, por meio de suas associações de classe e do apoio e orientação de entidades da sociedade civil, as Defensorias Públicas podem ampliar o seu leque de atuação com proposituras de projetos de lei que corrijam falhas, alterem entendimentos e/ou sugiram avanços em relação às leis vigentes, tendo em vista o privilegiado diagnóstico da realidade social que pode ser mapeado a partir dos atendimentos realizados com os assistidos que buscam os seus serviços.

Para além da atuação reativa, por provocação, a defensoria pode avançar para uma atuação social preventiva, a fim de conseguir aperfeiçoar leis e políticas públicas.

Em relação às políticas públicas, majoritariamente planejadas e implementadas pelos Poderes Executivos da União, estados e municípios, as defensorias também podem contribuir por meio da participação diligente em audiências, consultas públicas, conselhos e conferências ou estabelecendo diálogo direto com o governo, como pode ser observado

⁴¹ CHIAVEGATTO FILHO, A. D. P. **Uso de big data em saúde no Brasil**: perspectivas para um futuro próximo, 2015, p. 326.

⁴² BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, 1989.

⁴³ BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**, 1989.

⁴⁴ PAIVA, C., *Op. Cit.*

na iniciativa da DPU em estabelecer um acordo de cooperação técnica entre o órgão e o Ministério da Cidadania para o atendimento mais célere e eficaz das demandas da população pelo auxílio emergencial disponibilizado em decorrência da pandemia do vírus SARS-CoV-2⁴⁵, popularmente conhecido como novo coronavírus.

O acordo de cooperação técnica para a solução administrativa dos entraves com o auxílio emergencial ocorreu em um momento de crise iminente e sem planejamento prévio, mas conseguiu demonstrar a viabilidade do estabelecimento de um canal direto com o Executivo no aprimoramento de ações e políticas públicas.

Outro exemplo da atuação da Defensoria no delineamento de uma política pública é a nova Lei de Migração, aprovada em 2017. Na ocasião, a DPU apresentou nota técnica à Casa Civil para contribuir para a regulamentação da lei, sugerindo alterações e o aprimoramento do Decreto de Regulamentação.⁴⁶

Assim, a instituição Defensoria Pública pode se tornar um ator social ainda mais relevante na defesa dos direitos dos cidadãos, se ampliar o seu escopo de atuação para além da orientação e do suporte jurídico, judicial e extrajudicial, e se projetar como um dos atores sociais mais importantes e atuantes na promoção integral dos direitos humanos e na defesa dos direitos individuais, sociais e coletivos. Nesse sentido, configurar-se-ia um passo para além da evolução do acesso à justiça, que deve ser entendida não apenas como a justiça institucionalizada, formal, mas como uma justiça material, efetiva.

Para tanto, faz-se necessária a defesa dessa instituição em todos os sentidos, principalmente orçamentária-financeira, de modo a viabilizar a sua concreta estruturação, ampliação, consolidação e valorização do seu papel social, assim como o de todos os seus servidores. Ademais, carece-se de investimento massivo em gestão do conhecimento e tecnologias da informação e comunicação, essenciais para essa alavancagem da defensoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, observa-se que a criação da Defensoria Pública na Constituição Federal Brasileira de 1988 como uma instituição pública permanente e essencial à função jurisdicional apresentou um avanço na garantia do direito do cidadão ao acesso à justiça em seu sentido material. Além disso, as Emendas Constitucionais posteriores, relacionadas à defensoria, ampliaram o escopo de atuação desta e consolidou a instituição como um órgão de assistência jurídica incumbido não apenas da orientação jurídica, judicial e extrajudicial, mas também da promoção dos direitos humanos individuais e coletivos.

Apesar de já atuar em diversas frentes com diversos programas e atividades, desde educação em direitos até a precípua atuação de defesa judicial, os encargos atribuídos constitucional-

⁴⁵ BRASIL. **Auxílio Emergencial**: Benefício negado pode ser contestado na Defensoria Pública da União, 2020.

⁴⁶ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo**: módulo 2, 2019.

mente à defensoria lhe permitem ocupar um espaço ainda não abrangido, porém relevante, no que diz respeito ao desenho das políticas públicas na sociedade brasileira.

O planejamento e a implementação de políticas públicas de qualidade e eficazes contribuem, sobremaneira, para a efetivação dos direitos dos cidadãos, promovendo a justiça em sentido real e permanente. Consequentemente, evita-se a necessidade de buscar a judicialização das muitas demandas que o Estado pode e deve ofertar de ofício.

Tendo em vista a presença capilarizada do órgão em todos os estados da federação, assim como a diversidade de temas com que ele atua, a Defensoria Pública, inclusive por meio de suas associações de classe, carrega consigo o potencial de organizar e analisar dados que permitem a identificação das falhas e das lacunas a serem cobertas ou corrigidas nas leis e nas políticas públicas. Utilizando-se de ferramentas da tecnologia de informação e comunicação e de uma robusta gestão da informação, a defensoria pode evoluir ainda mais e se projetar como um ator político-social central no aperfeiçoamento das políticas públicas, consolidando integralmente o seu papel de promotor e garantidor de direitos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. S. **Defensoria pública**: instituição democrática e republicana como meio de acesso à justiça do cidadão. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

BONELLI, F. *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 800-816, nov. 2019.

BORGE, F. D. Defensoria pública: uma breve história. **Jus**, [S. L.], abr. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14699/defensoria-publica-uma-breve-historia>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

AUXÍLIO emergencial: benefício negado pode ser contestado na Defensoria Pública da União. **Governo do Brasil**, Brasília, DF, 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/06/auxilio-emergencial-beneficio-negado-pode-ser-contestado-na-defensoria-publica#:~:text=%E2%80%9CO%20acordo%20que%20firmamos%20permite,aux%C3%ADlio%E2%80%9D%2C%20explica%20Onyx%20Lorenzoni>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Emenda constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. Altera o capítulo IV – das funções essenciais à justiça – da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Alto das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

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

CARMO, S. T. C; ABDEL, J. D. O protagonismo da Defensoria Pública na redução da conflitividade carcerária. **Revista da Defensoria Pública**, Porto Alegre, n. 13, p. 60-79, 2016.

CHIAVEGATTO FILHO, A. D. P. Uso de big data em saúde no Brasil: perspectivas para um futuro próximo. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 24, n. 2, p. 325-332, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ress/a/gdPPJMW7YcfK5pk56MJMZPb/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Carta de serviços**. Brasília, DF: DPU, 2021. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/images/stories/documentos/PDF/carta_de_servicos.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo: módulo 2**. Brasília, DF: [DPU], 2019. 142 p. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/apostila-migracao-modulo-2.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Carta de serviços. **Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília, DF, c2022. Disponível em: <<http://www.defensoria.df.gov.br/carta-de-servicos-4/>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Programas e serviços. **Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, c2022. Disponível em: <<https://defensoria.rj.def.br/Cidadao/Programas-e-Servicos>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MEDEIROS, M. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília, DF: IPEA, 2001.

MOTTA, L. E. P.; RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da defensoria pública do Rio de Janeiro. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 1-13, 2006.

PAIVA, C. EC 80/2014 dá novo perfil constitucional à defensoria pública. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 6 out. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-06/tribuna-defensoria-ec-802014-perfil-constitucional-defensoria-publica>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

RIBEIRO, C. J. S. Big data: os novos desafios para o profissional da informação. **Informação e Tecnologia**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 96-105, 2014.

SANT'ANA, R. N. O relevante papel da defensoria pública na garantia do direito à saúde e na construção do SUS. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 431-444, jul./dez. 2013.

SILVA, E. A.; COMARU, F. A.; SILVA, S. J. Direito à moradia e judicialização: atuação da defensoria pública paulista. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 23, n. 45, p. 81-98, 2018.

