

O Desafio da efetivação do acesso à Justiça e o papel de uma nova Defensoria Pública

*Antônio José Maffezoli Leite,
Cristina Guelfi Gonçalves e
Renato Campos Pinto De Vito*

Resumo

O artigo pretende avaliar as premissas, assertivas e conclusões lançadas no relatório preliminar sobre acesso à Justiça, do grupo de trabalho da “Comission on Legal Empowerment of the Poor”. Para tal pretende avançar na avaliação de obstáculos ao acesso à Justiça, como a falta de conhecimento sobre direitos, indisponibilidade dos serviços de assistência jurídica, injustiça do sistema legal e sub-registro das pessoas naturais, bem como trazer para a discussão a experiência de criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

I – Introdução

A efetivação e aperfeiçoamento de instrumentos garantidores do acesso à justiça constituem um desafio atual, cujas implicações tangenciam desde as políticas de justiça e segurança pública, até a própria questão da legitimidade do Estado Democrático de Direito. O enfrentamento da questão constitui verdadeira premissa para se avançar rumo ao desenvolvimento econômico e social, e à minimização da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, em busca da construção de uma sociedade verdadeiramente livre, justa e solidária.

Partindo de tais considerações, o presente artigo, produzido no contexto das discussões locais levadas a cabo pelo “Grupo de Trabalho sobre o Acesso à Justiça e Respeito à Ordem Jurídica” da “Comission on Legal Empowerment of the Poor” da Organização da Nações Unidas, pretende abordar os seguintes tópicos dentre os sugeridos:

- 1) Quais reformas são necessárias para o desenvolvimento de instituições transparentes e confiáveis para a população carente, que podem contribuir na construção de uma cultura de paz, equidade e respeito à ordem jurídica?
- 2) Como os cidadãos e organizações de base podem participar de forma exitosa num processo de reforma e como suas necessidades e prioridades podem ser ouvidas e incorporadas em propostas e ações levadas a cabo por meio de instrumentos de governança participativa?
- 3) Como os sistemas de administração alternativa de conflitos podem auxiliar os indivíduos no sentido de verem garantidos seus direitos de forma economicamente viável e nos locais apropriados?
- 4) Como aperfeiçoamentos levados a cabo no âmbito da administração pública podem contribuir para o incremento da transparência e possibilidade de controle, e aumentar a confiança da sociedade no sistema econômico formal?
- 5) Que outros fatores e condições externas ao foco do trabalho da comissão poderiam ser abordadas para consecução de seus propósitos?

Nessa tentativa os autores pretende tecer considerações sobre parte das premissas, assertivas e conclusões registradas no relatório preliminar produzido pelo Grupo de Trabalho da comissão acima referida, na parte afeta à questão do acesso à justiça.

A análise que aqui se pretende empreender, a exemplo do relatório preliminar, irá abordar os obstáculos mais evidentes para a efetivação do acesso à Justiça, sondando as possíveis formas de superá-los. Será, ainda, apontada a experiência da Defensoria Pública do Estado de São Paulo como exemplo e paradigma de instituição

pública capaz de reunir diversos dos atributos necessários à ampliação e aprimoramento do acesso à Justiça, sob a ótica da transparência da participação social, e da desjudicialização da resolução dos conflitos.

II – O panorama brasileiro no movimento universal de acesso à Justiça

Evidente que as dificuldades de acesso à Justiça relacionam-se diretamente com a condição social de uma determinada população. Neste particular, o povo latino-americano, marcado por um processo histórico de exclusão, é especialmente vulnerável sendo necessário registrar que, ainda hoje, mais de 40% (quarenta por cento) da população vive abaixo da linha de pobreza.

No Brasil, segundo dados oficiais¹, aproximadamente 77% (setenta e sete por cento) da população brasileira auferem rendimentos inferiores a 3 (três) salários mínimos mensais, sendo que cerca de 38% (trinta e oito por cento) da população auferem até 1 (um) salário mínimo mensal².

Esse enorme contingente populacional já se mostra especialmente vulnerável no que tange à afirmação e efetivação de seus direitos, em razão de sua própria condição econômico-financeira. Como se isso não bastasse, essas vítimas da exclusão social, quando se deparam com uma situação de violação de seus direitos, são as pessoas que mais encontram dificuldades e entraves práticos para reclamar uma prestação jurisdicional reparadora.

Isto porque, desprovidas de informação, muitas vezes sequer se apercebem que tiveram seus direitos violados, pois desconhecem que os possuem. Mesmo quando se apercebem da violação de seus direitos, por vezes não podem se socorrer de nenhum serviço público de assistência jurídica, dada a sua absoluta indisponibilidade.

¹ FONTE: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001 - Distribuição das pessoas ocupadas de 10 ou mais, por classe de rendimento no trabalho principal – 2001 - http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm acesso em 05/12/2003.

Mesmo quando tal serviço está disponível, as vítimas de violação a seus direitos em muitos casos sequer ostentam condições financeiras para locomoverem-se até os locais destinados ao atendimento jurídico gratuito, não aparelhado, via de regra, para o atuar nos grandes bolsões de pobreza. Ainda, assim, quando conseguem reclamar alguma espécie de prestação jurisdicional, em muitos dos casos, a resposta propiciada pelos mecanismos tradicionais do sistema de justiça se mostra ineficaz na resolução efetiva do conflito.

Vale registrar ainda que, não raro, as violações dos direitos da população carente são protagonizadas pelos chamados litigantes habituais ou litigantes organizacionais, como as grandes corporações e o próprio Estado, que, por essa condição gozam de ponderável vantagem para atuar em juízo. Segundo a doutrina mais avalizada as vantagens dos litigantes habituais são numerosas:

“1) A maior experiência com o Direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidade de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por um maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir a expectativa mais favorável em relação a casos futuros³”.

Todos esses obstáculos, refletem bem o problema do acesso à justiça, problema este que põe em xeque o próprio Estado Democrático de Direito. Afinal, todo o processo histórico de construção, afirmação e positivação dos direitos da pessoa humana perde o sentido se não for assegurado o acesso à justiça de forma igualitária e universal, de forma a coibir as eventuais violações.

A despeito dos ponderáveis entraves verificados na concretização do acesso à Justiça, há que se salientar a existência de políticas públicas

³ Galanter, *apud* Cappelletti, Mauro *in* “Acesso à Justiça”. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988, p. 25.

voltadas a essa finalidade, que devem ser analisadas, para o que nos valeremos da clássica sistematização levada a cabo por Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

Segundo referidos autores, a partir de 1960 notam-se três grandes ondas no movimento universal de acesso à justiça, constituindo a primeira onda a representação postulatória individual em juízo, ou seja, a assistência jurídica gratuita; a segunda onda a representação dos direitos metaindividuais; e a terceira onda o chamado “novo enfoque do acesso à justiça”, ou, em outras palavras, os mecanismos e formas procedimentais diferenciadas, modificações estruturais nos tribunais, uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, e os meios alternativas de solução de conflitos.

Embora tais ondas tenham se apresentado de forma cronológica no Direito Comparado, notadamente nos países da Europa e América do Norte, no Brasil, o movimento de acesso à justiça tem apresentado, a partir de meados do século passado, avanços e retrocessos, sendo possível afirmar que não consolidou sequer o seu primeiro ciclo.

Nesse primeiro ciclo, que se refere à representação postulatória em juízo, em que pese a existência de diversos modelos no mundo, cabe lembrar que o artigo 134 da Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu a um ente público, a Defensoria Pública, alçada à condição de função essencial à justiça, a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

No entanto, e como sinalizado anteriormente, o fenômeno de hipotrofia institucional se manteve após a decisão do Constituinte. Basta lembrar que quinze anos após a previsão a cobertura do serviço não atingia sequer a metade das comarcas existentes, ou seja, não possuía um órgão da Defensoria Pública. Para tornar mais tormentoso o problema, o maior percentual de comarcas não atendidas está exatamente nos Estados com os piores indicadores sociais, conforme estudo publicado pelo Ministério da Justiça e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 2004.

Já no que tange à segunda onda do acesso à Justiça, cumpre registrar que consideráveis avanços foram registrados na tutela dos interesses metaindividuais a partir da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor. No entanto, diversos problemas ainda podem ser apontados, como a excessiva timidez do legislador no tocante à democratização da legitimidade para manejo das ações civis públicas, o que, de certa forma contribuiu para a concentração do ajuizamento da grande maioria de tais demandas pelo Ministério Público, inibindo a emancipação das associações representativas. Críticos apontam, ainda, a utilização temerária e midiática de tal instrumento, bem como a baixa efetividade da intervenção decorrente da enorme dificuldade de execução das decisões ali proferidas.

Embora seja inegável que os instrumentos de representação coletiva constituíram nos últimos vinte anos um efetivo avanço no movimento de ampliação do acesso à Justiça e do fortalecimento da organização social, por meio da legitimação das associações para o ajuizamento das ações, tais instrumentos reclamam aperfeiçoamento. Ademais, não são eles hábeis a prover as respostas relativas a grande parte dos conflitos interpessoais, individuais por sua natureza.

Por outro lado, o chamado “novo enfoque do acesso à Justiça”, correspondente à terceira onda do movimento universal, espalhou-se no sistema brasileiro a partir dos Juizados de Pequenas Causas, embrião dos atuais Juizados Especiais, e dos programas de resolução alternativa de conflitos.

Os Juizados Especiais, apostando nos princípios da oralidade, simplificação das formas procedimentais, celeridade e concentração dos atos buscavam, quando de sua concepção, facilitar o acesso à justiça ao cidadão comum em causas de pequeno valor econômico, cujo diminuto resultado útil inviabilizaria a movimentação do aparato judiciário comum. Para remoção de tal obstáculo, se criou um micro-sistema judicial completo, de acesso gratuito, cuja essência transcendia a adoção de regime procedimental próprio, incorporando estratégias diferenciadas de tratamento das partes e do conflito.

No âmbito cível, a proposta de se limitar o acesso a tais estruturas apenas para pessoas físicas, bem como a limitação do valor da causa, visavam substancialmente garantir a vocação dos Juizados como instrumento de distribuição de justiça para as camadas menos favorecidas da população. No entanto, o crônico problema da morosidade do procedimento comum catalisou uma mudança na forma de se conceber a finalidade dos Juizados, o que resultou na sua progressiva ampliação, como a incorporação das micro-empresas como legitimados ativos, sem a necessária adequação da infra-estrutura material e pessoal disponíveis. Outros fatores como a ausência de formação e capacitação dos conciliadores, bem como de designação de juízes para atuação exclusiva nos Juizados, e o perfil formalista que, de regra, assumem os operadores inclusive perante um sistema que se pretende informal, frustrou em grande parte os propósitos dessa reforma no Brasil.

Ademais, pela sua conformação normativa, os Juizados Especiais no Brasil têm competência consideravelmente restrita não abarcando grande parcela das causas cíveis. Tais causas, de natureza eminentemente individual, igualmente passam ao largo da tutela coletiva. Deste modo, e diante da necessidade de chancela judicial para grande parte dos conflitos, a prestação da assistência jurídica gratuita, ou a representação postulatória constitui instrumento de extrema relevância no âmbito cível.

No âmbito criminal, há que se registrar que a tendência inspiradora da edição da Lei 9.099/95, filiada à corrente integradora ou consensual dentro dos modelos de reação estatal ao delito, não prescindiu da defesa técnica, revelando a necessidade de garantia de um defensor público para os réus que não têm condições de constituir advogado. Ademais, ao se inclinar pela inclusão da vítima na solução do processo, criou uma nova demanda de assistência jurídica para esta no mesmo procedimento, o que antes era suprido pela legitimação genérica do órgão acusatório como defensor da sociedade. Tal tendência veio a ser positivada com a recente edição da Lei Maria da Penha que impõe a designação de defensor público para a defesa da vítima de violência, além da habitual defesa do apontado autor do fato.

Assim, sem embargo dos efeitos positivos de sua instalação para a democratização do acesso, temos que os Juizados são um instrumento insuficiente, por sua própria natureza, para garantir a universalidade da distribuição da justiça no âmbito cível e para garantir a acessibilidade no âmbito criminal.

Cumprе mencionar ademais, que os chamados meios alternativos de resolução de conflitos que buscam incluir as partes de busca da solução negociada e participativa da lide, ainda não são objeto de uma política pública coordenada e consistente em nosso país, de molde a viabilizar um efetivo ganho na distribuição da justiça para a população carente. Neste sentido, pesquisas recentemente realizadas demonstram que tal utilização é ainda incipiente no país, e se ressentem da falta de institucionalização, em termos de garantia de continuidade, e garantia de recursos financeiros e humanos⁴.

De todo modo, a tendência de adoção dos meios alternativos de resolução dos conflitos deve ser tido como um complemento ao sistema formal de justiça e não de substituição, sob pena de precarização do serviço e consagração da máxima de que “as portas dos tribunais estão fechadas para os pobres”, restando a eles uma justiça comunitária, que pode ter efeitos altamente positivos desde que devidamente aparelhados e monitorados, o que não se verifica no caso brasileiro diante do pouco acúmulo e da baixa institucionalização de tais experiências.

III. Dos obstáculos ao acesso à justiça tratados no relatório preliminar do Grupo de Trabalho da “Comission on Legal Empowerment of the Poor”

O relatório mencionado aponta quatro fatores como principais entraves à efetivação do acesso à Justiça, convergentes em grande parte com a análise genérica levada a cabo no início do item anterior, e avança ao apontar possíveis

⁴ conforme conclusões do relatório “Acesso à Justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos – mapeamento nacional de programas públicos e não Governamentais”, Ministério da Justiça e PNUD – Program das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

soluções. Nos limitaremos a avaliar a pertinência desses fatores e das soluções sugeridas, sob uma perspectiva crítica, no intuito de contribuir para o debate.

II.a. Falta de conhecimento sobre os direitos

A ignorância ou falta de conhecimento sobre os direitos, é um fator preponderante no processo de exclusão do acesso à Justiça. Toda a herança histórica do modelo de colonização levado a cabo no Brasil, aliada à insuficiência e ineficiência do sistema público de educação trazem, intrinsecamente, conseqüências deletérias ao exercício da cidadania. Basta dizer que segundo dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Brasil havia, no ano de 2000, 16.294.889 analfabetos com mais de 15 anos no Brasil, sendo a maior parte deles (7.939.568) maiores de 50 anos de idade. Se considerarmos, porém, os chamados analfabetos funcionais, ou seja, pessoas que cursaram menos do que quatro anos escolares, esse universo chega perto dos 27%, segundo o Censo de 2000.

Estamos diante, portanto, de mais de um quarto da população que potencialmente não tem condições de compreender o intrincado cipoal de direitos e obrigações do cidadão, sendo, portanto, vítimas preferenciais nas freqüentes violações de direitos.

A esse quadro, acresça-se a dinâmica da produção legislativa no Brasil, que contempla uma profusão de normas das mais variadas espécies cujo conhecimento se presume pela letra fria da lei, mas que tem sua compreensão efetiva muito distante do cidadão médio, embora tenha conseqüências diretas na vida de todos. Ademais, a tradição romanística do Direito Brasileiro é outro fator de distanciamento, já que as fórmulas rígidas e sacramentais, bem como o emprego de vernáculo extremamente técnico e arcaico constitui uma verdadeira muralha na compreensão do direitos.

Correto pois o diagnóstico de que não há possibilidade de “empoderamento” da população sem que haja um sério enfrentamento desse problema. A

correta compreensão dos direitos e do que há por trás das normas vigentes, é sem dúvida um pressuposto para o despertar da população para a necessidade de se pressionar as instâncias competentes para que conduzam as reformas necessárias à justiça social.

É verdade que não há solução mágica para essa questão, que passa pela universalização e melhoria do sistema público de educação, bem como revisão de posturas pelos operadores do direito, o que não infirma a possibilidade de se empreender iniciativas localizadas para atenuar essa questão.

Dois exemplos que podem ser citados são o projeto Centro de Integração de Cidadania (CIC) e o Projeto Promotoras Legais Populares (PLP) que demonstraram sensíveis avanços nesse propósito.

O programa CIC foi implementado pela Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania no ano de 1997, reunindo diversas secretarias de Estado e órgãos públicos, como a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, a Secretaria do Trabalho, Secretaria da Segurança Pública, além do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Procuradoria Geral do Estado⁵, e hoje conta com sete unidades, na periferia da Capital (Itaim Paulista, Zona Leste, Parada de Taipas, Zona Oeste, Jardim São Luís e PEFI Imigrantes, Zona Sul, Jova Rural, Zona Norte) e duas na Grande São Paulo, nos municípios de Francisco Morato e Ferraz de Vasconcelos (Feitiço da Vila). Tais unidades, estrategicamente sediadas em locais de considerável exclusão social, tinham como objetivos fundamentais a disponibilização de serviços de justiça e outros serviços públicos básicos (como a emissão de documentos), com uma ótica diferenciada de promoção da cidadania e de transferência de conhecimentos elementares em direitos à população local, no intuito de estimular a organização e participação popular. Resguardadas algumas peculiaridades, algumas unidades avançaram até na implementação de projetos de mediação de conflitos.

⁵ A Procuradoria Geral do Estado à época, desempenhava também a função de prestar assistência judiciária às pessoas carentes

Embora haja poucos dados disponíveis acerca da extensão dos resultados do programa, verdade é que a iniciativa inaugurou um novo paradigma de distribuição de justiça, afinado à idéia de que o acesso transcende a mera possibilidade de se chegar a uma decisão judicial. É verdade que os resultados do programa, dependentes da vontade volátil dos governantes, gestores e partícipes do programa, são variáveis, mas, sem dúvida, auxiliaram na organização da população local e formação de lideranças e multiplicadores de conhecimento, devendo a experiência ser olhada com atenção.

Outro projeto digno de menção é o projeto Promotoras Legais Populares, que foi implementado, com nuances diversas, em São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. A idéia foi trazida ao Brasil pela Thêmis (Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero) e pela União de Mulheres de São Paulo, em 1992, quando tomaram conhecimento de sua existência por meio do CLADEM (Comitê Latino Americano e Caribenho de Defesa dos Direitos da Mulher), e tem como foco estimular e criar condições para que as mulheres conheçam direitos, leis e mecanismos jurídicos, tornando-as capazes de tomar iniciativas e decisões no sentido do acesso à justiça e à defesa dos direitos humanos⁶. Marcado por um recorte de gênero, o projeto trabalha com a capacitação de mulheres a partir dos 15 anos de idade, através de cursos gratuitos com duração anual, e já formou, somente no Estado de São Paulo, mais de 2000 lideranças, além de fomentar a organização local, inclusive pela criação de associações.

Tais experiências talvez aportem algumas possibilidades de avanço no tocante à disseminação da informação sobre direitos, devendo ser olhadas com atenção.

Por fim, cabe salientar, como apontado no relatório, que a necessidade de se conferir transparência às instituições públicas, e, em especial, às instituições do sistema de Justiça, notórias por seu hermetismo, é passo fundamental para

⁶ <http://www.promotoraslegaispopulares.org.br/promotoraslegaispopulares/biblio.php?id=588>, acesso em 15/11/06.

que os usuários do serviço possam questionar, participar e contribuir na definição de prioridades de atuação de tais órgãos.

II.b. Indisponibilidade dos serviços de assistência jurídica

Vale reiterar que o sistema constitucional brasileiro impõe ao Estado o dever de provisão de assistência jurídica integral e gratuita à população carente, o que implica na tutela dos indivíduos em todas as áreas do direito, e nas esferas judicial ou extrajudicial. No entanto, como já dissemos, o grau de cobertura do serviço da Defensoria Pública não atinge sequer a metade das comarcas existentes como se verifica da tabela abaixo:

Tabela 1: Cobertura do Atendimento da Defensoria Pública no Brasil (2003 e 2005)

Unidade da Federação	Comarcas						Comarcas Atendidas (%)	
	Atendidas		Não Atendidas		Total		2003	2005
	2003	2005	2003	2005	2003	2005		
Total	831	996	1.142	1.514	1.973	2.510	42,1	39,7
Baixo	193	252	472	450	665	702	29,0	35,9
AC	14	22	8	0	22	22	63,6	100,0
PB	72	73	0	0	72	73	ni	100,0
SE	8	60	29	4	37	64	21,6	93,8
AL	63	55	0	8	63	63	100,0	87,3
BA	29	28	246	248	275	276	10,5	10,1
PI	3	10	95	96	98	106	3,1	9,4
MA	4	4	94	94	98	98	4,1	4,1
Médio Baixo	173	221	391	334	564	555	30,7	39,8
RO	12	21	10	1	22	22	54,5	95,5
PA	49	19	94	19	143	38	34,3	50,0
AM	1	21	57	23	58	44	1,7	47,7
PE	59	80	73	94	132	174	44,7	46,0
TO	22	18	23	24	45	42	48,9	42,9
CE	30	55	134	117	164	172	18,3	32,0
RN		7		56	0	63		11,1
Médio Alto	257	286	232	390	489	676	52,6	42,3
AP	10	10	0	0	10	10	100,0	100,0
MS	50	50	0	0	50	50	100,0	100,0
RR	6	7	0	0	6	7	100,0	100,0
MG	131	140	160	154	291	294	45,0	47,6
MT	22	28	31	45	53	73	41,5	38,4
ES	38	23	41	55	79	78	48,1	29,5
UNIÃO		28		136	0	164		17,1
Alto	208	237	47	340	255	577	81,6	41,1

DF	12	12	0	0	12	12	100,0	100,0
RJ	82	82	0	12	82	94	100,0	87,2
RS	114	121	47	41	161	162	70,8	74,7
SP		22		287	0	309		7,1

Fonte: II Estudo Diagnóstico Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário - 2006.

Note-se que o menor grau de cobertura se verifica justamente nos Estados da Federação que têm a pior performance nos indicadores contemplados no IDH (índice de desenvolvimento humano), o que reforça o círculo vicioso

Tal realidade, que é comum a diversos países da América Latina, foi bem apontada no relatório preliminar, que avançou em diversas sugestões.

Dentre eles destacamos a implementação de serviços baseados em equipes paralegais e em voluntários. Neste particular, nos parece que a utilização de profissionais de outras áreas do conhecimento para atuarem na gestão dos conflitos é, além de oportuna, imprescindível para uma intervenção adequada nos conflitos. A complexidade do fenômeno conflito reclama outros olhares, que não o do profissional do direito, para que a construção da resposta ou solução ao problema seja potencialmente mais efetivo. Assim, parece acertado o investimento na formação de equipes interdisciplinares como suporte necessário às políticas de acesso à Justiça. No entanto, cogitar-se de trabalho voluntário como uma solução, seja para o corpo jurídico, seja para o corpo paralegal, nos parece um equívoco.

A uma porque o voluntariado nos países economicamente desfavorecidos, além de carecer de uma base cultural sólida, demonstra, no plano empírico, extrema instabilidade, em razão da constante evasão de quadros, com a conseqüente perda dos investimentos voltados à sua capacitação. A duas porque basear uma política de tal importância no trabalho voluntário, com caráter nitidamente assistencialista, constitui, em nosso sentir, a consagração da desigualdade no sistema de distribuição de justiça. Para entrar no sistema judicial teríamos portas de categorias diversas para os que podem e os que não podem pagar os serviços de uma assistência jurídica privada. Não se pode olvidar,

outrossim, que o controle da qualidade do trabalho voluntário também é extremamente dificultoso, não garantindo, por si, o aperfeiçoamento do sistema.

Outra solução apontada no relatório preliminar baseia-se na busca de formas alternativas de se incrementar a assistência jurídica, como o envolvimento de estudantes, de forma compulsória, na prestação dos serviços. Embora não se possa descartar de plano tal possibilidade, fato é que, pelo sistema brasileiro, os estudantes de direito não têm habilitação legal para responder pessoal e diretamente por processos judiciais. Por tal razão, sua atividade teria que ser necessariamente coordenada por advogado legalmente habilitado. A formação de tais quadros de coordenadores, aliados ao custo da implantação da infra-estrutura material necessária ao atendimento nos fazem imaginar que, sob o aspecto econômico, essa talvez seja uma solução pouco vantajosa. Ademais, a falta de experiência dos estudantes traz o risco de se instituir verdadeiro laboratório com os direitos das pessoas pobres, que já são naturalmente vitimizadas por sua própria condição social. Bem por isso, a tutela de seus direitos deve estar, idealmente, a cargo de profissionais criteriosamente selecionados e capacitados para lidar com os problemas típicos de seu público-alvo, sujeitos a rigoroso controle institucional. Isso não significa que não se pode cogitar de formas de cooperação e integração da Universidade na prestação da assistência jurídica. Do contrário, as soluções alinhavadas de forma coordenada e estrategicamente planejadas, em conjunto com a entidade pública incumbida da atribuição, tem um enorme potencial devendo ser fomentadas, até para viabilizar a formação de novos quadro verdadeiramente vocacionados para a prestação da assistência jurídica.

Por fim, destaca-se que o relatório aponta como possível solução, a adoção de uma lógica de mercado voltada à implementação de instrumentos que tornem mais rentável ou vantajosa a provisão dos serviços. Neste particular nos parece que a legislação brasileira já é dotada de mecanismos alinhados a esse intento. A Lei de Assistência Judiciária (Lei 1060/50) já prevê a gratuidade de todas as custas, despesas processuais e honorários de advogado para o litigante que se declarar pobre. Ademais, o próprio sistema processual, institui mecanismo de pagamento de honorários por aquele que

foi vencido na demanda, o que, em tese, poderia ser um estímulo para a assunção gratuita de uma causa, sem ônus e com a possibilidade de recebimento de honorários ao final, se a tese esposada for acolhida. Tal disciplina impulsionou a oferta de serviços no âmbito do Direito do Trabalho, já que comumente o empregador tem condições de pagar os honorários quando vencido, mas nunca supriu a falta de atrativos para advogados assumirem causas cíveis, sobremaneira aquelas que envolvem pessoas com reduzido poder aquisitivo em ambos os pólos.

Em verdade, as alternativas apontadas parecem, em seu conjunto, partir da premissa da impossibilidade de instituição de um sistema público de assistência jurídica que prime pela qualidade (mediante rigorosa seleção e controle permanentes), pelo planejamento estratégico necessário para se confrontar as possibilidades de que dispõe o litigante habitual, e pela concessão de garantias e prerrogativas mínimas para que o representante do usuário do serviço possa, com independência, se posicionar duramente contra representantes do Poder Judiciário, Ministério Público e Poder Executivo.

A questão relativa ao custo de manutenção de um corpo público de assistência jurídica sempre foi tomada como um óbice para a sua efetiva instalação nos países pobres. No entanto, as soluções encontradas, como a terceirização, além de não oferecerem condições de um controle adequado da qualidade dos serviços prestados e, por vezes, se mostram igualmente custosas para o Estado. Cabe registrar que, do total de gastos dos Estados com o sistema de justiça, a Defensoria Pública, tem uma participação irrisória, o que reflete o descaso do Poder Público com a garantia da defesa técnica. Segundo dados do Ministério da Justiça brasileiro, considerando-se os gastos totais com Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, esta última instituição participa com apenas 3,3%, em média, dos gastos totais, como se verifica da tabela abaixo:

UF	Orçamento executado em relação a unidade da Federação			Orçamento executado em relação do Sistema de Justiça		
	Defensoria Pública	Ministério Público	Judiciário	Defensoria Pública	Ministério Público	Judiciário
AC	0,3	1,8	4,7	5,1	26,3	68,6
AL	0,2	1,8	4,3	2,6	28,8	68,7
AM	0,2	1,6	3,6	4,0	29,6	66,4
AP	0,0	3,2	7,5	0,4	29,8	69,8
BA	0,0	1,1	4,3	0,8	21,0	78,2
CE	0,1	1,1	3,8	2,9	21,8	75,3
ES	0,2	2,3	7,6	1,9	22,9	75,2
MA	0,1	2,9	6,3	1,1	31,3	67,6
MG	0,1	1,7	5,2	1,6	24,4	74,0
MS	0,6	2,0	4,7	7,7	27,6	64,7
MT	0,2	1,6	6,2	2,0	20,1	77,9
PA	0,4	1,9	4,5	5,2	28,5	66,3
PB	0,0	1,9	5,4	0,2	26,0	73,8
PE	0,1	1,4	4,0	1,8	25,8	72,3
PI	0,3	1,5	5,0	4,6	22,4	72,9
RJ	0,4	0,9	5,0	6,3	14,8	78,9
RN	-	2,0	5,8	-	-	-
RO	0,4	3,2	7,8	3,1	28,2	68,7
RR	0,5	2,1	4,7	6,9	29,1	64,0
RS	0,5	2,4	7,2	5,0	23,7	71,2
SE	0,3	1,9	5,5	3,4	25,1	71,4
TO	...	1,4	2,8
Média	0,2	1,9	5,3	3,3	25,4	71,3

Fonte: CNPG/CONAM/SRJ

É bem verdade que no âmbito cível o Poder Público e as grandes corporações são os litigantes habituais, apontados como responsáveis pela sobrecarga de feitos que se nota nos Tribunais. No âmbito criminal, a grande massa dos réus e dos reclusos são pobres. Deste modo, sob pena de consagrarmos um modelo iníquo e completamente apartado do princípio da isonomia e da paridade de armas, é necessária a revisão da distribuição dos valores destinados ao sistema de justiça.

O fortalecimento da Defensoria Pública, com a concessão de autonomia funcional, administrativa e financeira, bem como com a destinação de parcela maior de recursos para prover as despesas de sua efetiva implementação é medida imperiosa para se concretizar o acesso à justiça e o princípio da igualdade. As demais

soluções, se implementadas de forma coordenada e integrada, bem podem contribuir para o aperfeiçoamento e ampliação do acesso à justiça, mas é necessário se enfrentar a questão do modelo de prestação da assistência jurídica, chamando o Estado para cumprir o seu papel de implementar instrumentos que garantam, de forma adequada, a salvaguarda dos direitos individuais.

II.c. Sistemas legais injustos

Vale registrar que a expressão acesso à justiça deve ser tomada em sua real extensão: não se confunde apenas com a acessibilidade formal aos serviços judiciários, mas, constituindo direito social da maior relevância, impõe ao ente governamental a adoção de providências concretas que tornem efetiva a concretização dos direitos dos cidadãos. Não se pode desconsiderar, portanto, que aceção implica não só na acessibilidade do sistema, mas fundamentalmente no direito a uma solução justa, individual e socialmente, respeitando de modo efetivo as garantias basilares do devido processo legal e da ampla defesa.

Dados divulgados pela OAB em novembro de 2003, apontam que 47% dos brasileiros acreditam na Justiça brasileira, enquanto 41% desacreditam⁷. Tais números reforçam a necessidade de se olhar com atenção para o tema já que a baixa credibilidade do Poder Judiciário é em parte motivado pelo descompasso entre a expectativa social e as decisões emanadas do Tribunal.

⁷ Fonte: OAB (Brasília - DF, 14/11/2003 - 13:38) - http://www.catolicanet.com.br/interatividade/forum/ler_msg.asp?cod=7704&origem=7601&mat=334 acesso em 19-10-2004. Trata-se de pesquisa realizada pelo Instituto Toledo e Associados, em que foram entrevistadas 1.700 pessoas das classes sócio-econômicas A, B, C e D, de 16 capitais brasileiras. A mesma pesquisa apontou que para 91% dos entrevistados a presença do advogado na hora de se procurar a Justiça é indispensável.

Tal questão adquire centralidade no debate sobre o acesso à justiça e sua solução passa necessariamente por profundas reformas institucionais tendentes à se conferir maior *accountability* às instituições do sistema de justiça, por essência conservadoras e refratárias a qualquer espécie de controle. O debate travado por ocasião do processo de Reforma Constitucional do Poder Judiciário evidenciou esse hermetismo, em especial em razão da enorme resistência dos órgãos de representação dos magistrados frente à instituição de mecanismos de controle.

A proposta central de “controle externo” do Poder Judiciário fundava-se na instituição de um órgão colegiado, de âmbito nacional, com atribuição planificadora, no tocante às políticas de administração judiciária e correicional suplementar, visando suprir eventuais omissões nos julgamentos disciplinares de magistrados. A composição do Conselho Nacional de Justiça incorporava uma maioria magistrados dos diversos segmentos do Poder Judiciário, incluindo, ainda, membros do Ministério Público, advogados e dois representantes da sociedade civil, escolhidos por cada uma das casas do Congresso Nacional. A inclusão de membros externos ao Poder Judiciário motivou, inclusive, o ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade por parte da Associação dos Magistrados Brasileiros, que, ao final, foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal⁸.

Vale dizer, em outras palavras, que para os juízes no Brasil, a administração da justiça deve ser exclusivamente tratado pelos “iniciados”, ou seja, por eles próprios.

A reversão dessa resistência, profundamente arraigada na cultura jurídica pátria, reclama uma ação incisiva dos meios de comunicação exigindo transparência nas decisões dos tribunais, bem como uma revisão no ensino jurídico e no processo de seleção e formação dos juízes.

⁸ ADIN nº 3367, julgada em 13/04/2005. No mérito, o Tribunal, por maioria, julgou totalmente improcedente a ação, vencidos o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava integralmente procedente; a Senhora Ministra Ellen Gracie e o Senhor Ministro Carlos Velloso, que julgavam parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos incisos X, XI, XII e XIII do artigo 103-B, acrescentado pela emenda constitucional; e o Ministro Sepúlveda Pertence, que a julgava procedente, em menor extensão, dando pela inconstitucionalidade somente do inciso XIII do caput do artigo 103-B.

Pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros⁹, demonstra que 86% dos magistrados são brancos, enquanto esse percentual corresponde apenas a 53,7% no total da população. Por outro lado, mais da metade dos magistrados são oriundos de universidades públicas, que, por via de regra, têm a melhor qualidade no ensino superior brasileiro e cujas vagas são preenchidas por pessoas oriundas de bons colégios privados, consagrando um ciclo de exclusão dos pobres ao ensino de mais qualidade.

Tais dados indicam que o perfil demográfico e sociológico dos magistrados não corresponde às características gerais da população brasileira, do que decorre que a média dos magistrados não tem uma plena identificação cultural com a média da população. Enquanto representantes das camadas mais favorecidas, estariam os juízes propensos a manter o *status quo* vigente, o que se reflete na qualidade das decisões.

Deste modo, parece que somente uma profunda revisão no sistema de seleção e formação dos magistrados poderia se mostrar hábil à transformação desse quadro.

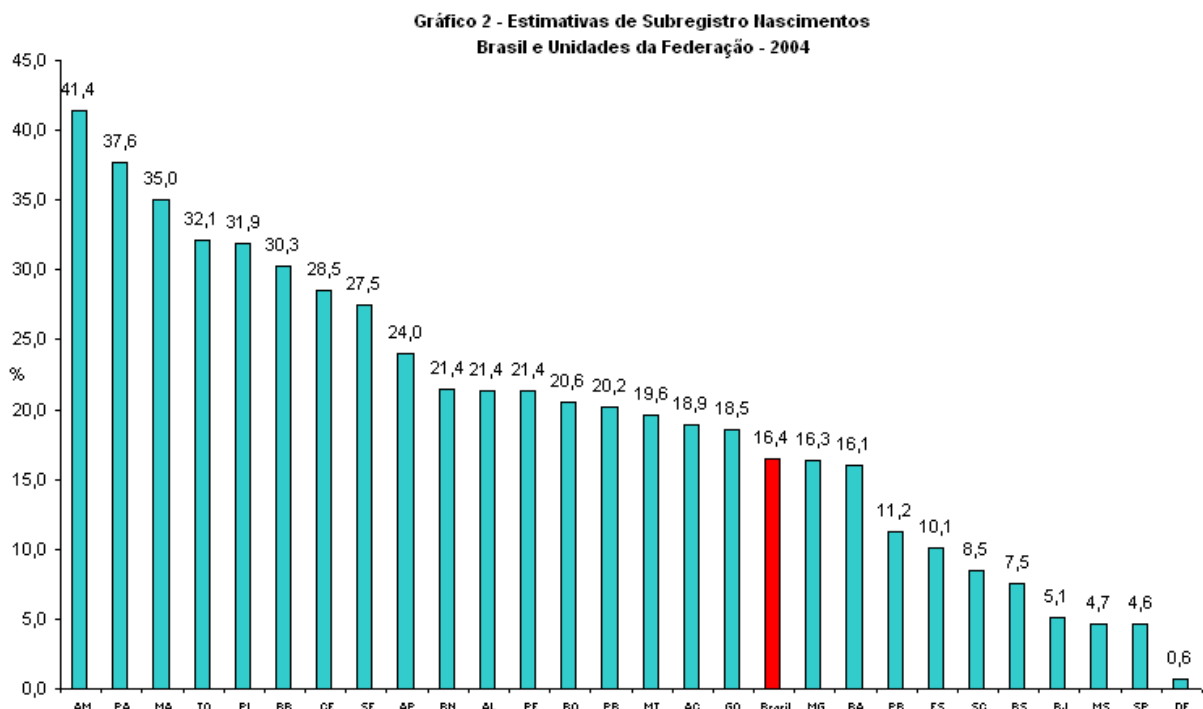
Não se pode olvidar que a implementação de meios alternativos de administração de conflitos pode contribuir para atenuar esse distanciamento, físico e ideológico, do Poder Judiciário quanto à população em geral. Tais programas, normalmente baseados em uma oportuna perspectiva interdisciplinar, se prestam muitas vezes a suprir a ausência dos mecanismos formais de distribuição de justiça, com a vantagem de que a flexibilidade ínsita ao modelo, por vezes tr'az uma resposta muito mais consentânea à expectativa e realidade das partes. Há que se fomentar a adoção e expansão de tais programas, como complementares ao sistema de justiça. Tal conclusão, tirada do relatório preliminar parece absolutamente acertada, com a ressalva de que não se pode apostar nesse modelo como uma panacéia para os problemas de acesso. O fortalecimento

⁹ <http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/PesquisaAMB2005.pdf>, acesso em 20 de novembro de 2006.

do sistema público e a garantia da voluntariedade na opção entre o sistema formal e informal é pressuposto da justiça das respostas tiradas do uso dos respectivos meios.

II.d. Sub-registro civil de pessoas naturais

Por fim, é necessário abordar um dos itens apontados no relatório, relativo ao sub-registro dos nascidos, o que constituiria forte fator de exclusão. Neste ponto, cumpre pontuar que o Brasil ainda possui um alto índice de sub-registro. Segundo dados do IBGE¹⁰ cerca de 550 mil crianças que nasceram em 2004 não haviam sido registradas até o primeiro trimestre de 2005¹¹, sendo a freqüência mais acentuada nos Estados que têm os piores indicadores sociais, como se verifica do gráfico abaixo.



Fontes: IBGE/DPE/COPIS, Estatísticas do Registro Civil 2004 e PHAD 2004

¹⁰ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: *in*

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=512&id_pagina=1, acesso em 14/11/2006.

¹¹ Estima-se que em 2004 os 2.813.704 nascimentos estejam subestimados em 16,4%, taxa menor que em 2003, quando o sub-registro foi de 19%. No período de 1994-2004, o índice de sub-registro de nascimentos manteve-se em patamares elevados, atingindo o ponto mais alto em 1998 (22,9%). Entre as unidades da federação, as taxas de sub-registro de nascimentos mais elevadas foram observadas no Amazonas (41,4%), Pará (37,6%) e Maranhão (35%). Em contrapartida, atingiram os mais baixos níveis de sub-registro o Distrito Federal (0,6%), São Paulo (4,6%) e Mato Grosso do Sul (4,7%).

Cabe ressaltar que a Constituição Federal Brasileira consagrou o direito de gratuidade do registro e a lei 9.534 de 10 de dezembro de 1997^[2], estendeu a todos esse direito, instituindo a gratuidade universal do registro de nascimento. No entanto, a própria desinformação acerca dessa gratuidade é um fator de desestímulo para o registro.

Vale dizer que outros fatores contribuem para a não realização dos registros, dentre os quais se destaca o fator espacial, visto que as distâncias a serem percorridas até os cartórios, em especial no interior do país, impedem efetivamente o acesso ao registro civil. Ademais o fechamento de diversos dos cartórios em municípios menores, motivado, segundo os registradores, pelas dificuldades e morosidade na instituição de fundos compensatórios para os registros gratuitos, aprofundou esse problema, o que deve ser visto com atenção.

No entanto, cumpre pontuar que o acesso a diversos serviços públicos, notadamente de saúde e educação, é condicionado à apresentação da prova do registro de nascimento, pela respectiva certidão, razão pela qual freqüente é a realização de registros tardios. Deste modo, ainda que tal problema tenha grande importância não nos parece guardar, intrinsecamente, um potencial de impedir o acesso à justiça. Em havendo um serviço de assistência jurídica disponível, a resolução deste entrave é relativamente fácil pela legislação brasileira.

Destarte, e sem embargo da necessidade de disseminação dos programas tendentes à erradicação do sub-registro, o fortalecimento dos outros instrumentos de acesso à justiça, terá efeitos significativos também nesse propósito.

III – A Defensoria Pública de São Paulo – bases para um estudo de caso

No contexto da reflexão sobre o acesso à Justiça, vale trazer à colação a experiência de São Paulo na criação da Defensoria. O processo que culminou na efetiva instituição do órgão incorporou ingredientes participativos em todas as suas etapas,

desde a articulação inicial, passando pela elaboração do anteprojeto de lei, pelo convencimento político, e o acompanhamento do trâmite do projeto na Assembléia até sua final aprovação. O resultado exitoso da empreitada culminou em um projeto de lei que incorpora diversos dos mecanismos e instrumentos acima referidos como possíveis soluções para a ampliação e aperfeiçoamento do acesso à Justiça na estrutura institucional. Sobretudo o projeto prima por instituir mecanismos inéditos no sistema de justiça brasileiro, aptos a se conferir maior *accountability* a instituição, trazendo um grande potencial de empoderamento de seu público-alvo.

Registre-se que a Defensoria Pública somente foi criada em São Paulo no presente ano, com uma demora de mais de quinze anos em relação ao mandamento constitucional que impunha aos Estados a organização do serviço no modelo preconizado. Ironicamente, a inércia do Poder Executivo Estadual, a quem competia, com exclusividade o envio do projeto de lei para o parlamento estadual, criou as bases para uma articulação da sociedade civil em torno da ação.

A reflexão e a crítica sobre o sistema de Justiça foram a mola-mestra do movimento que culminou na instituição da Defensoria Pública em São Paulo, que tem como origem remota diversas ações esparsas no propósito avançar na instalação do órgão, como o acompanhamento dos trabalhos na Assembléia Constituinte em 1989, ou evento datado 1999, promovido pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP que enfocou o estado da arte da Defensoria Pública no Brasil. A partir do ano de 2001, a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa, presidida pelo deputado Renato Simões, passou a realizar diversas audiências públicas e seminários sobre o tema, quando já contava com o apoio do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo, que constituiu, em setembro de 2001, um grupo de trabalho que elaborou a primeira versão do anteprojeto de lei orgânica para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

A partir do início do ano de 2002, esse anteprojeto foi debatido por diversas entidades, organizações não-governamentais, professores universitários e personalidade do mundo jurídico, recebendo aportes de profissionais de

várias áreas do conhecimento, o que serviu de base para o Movimento pela Defensoria Pública, criado a partir de convocação feita pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CONDEPE e pela Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos – CTV.

O Movimento passou, então, a promover encontros e debates sobre o tema, divulgando o Manifesto pela Criação da Defensoria Pública em São Paulo e angariando adesões. O manifesto tinha o seguinte conteúdo:

“A Defensoria Pública que queremos em São Paulo deve ser uma instituição inovadora. Para tanto, deve ser democrática, autônoma, descentralizada e transparente. Seus profissionais devem prestar serviço exclusivamente aos cidadãos, não ao governo, e ter compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos.

São 10 as suas principais características:

- 1 – Prestar, de forma descentralizada, assistência jurídica integral às pessoas carentes, no campo judicial e extrajudicial;*
- 2 - Defender os interesses difusos e coletivos das pessoas carentes;*
- 3 - Assessorar juridicamente, através de núcleos especializados, grupos, entidades e organizações não-governamentais, especialmente aquelas de defesa dos direitos humanos, do direito das vítimas de violência, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiência, dos povos indígenas, da raça negra, das minorias sexuais e de luta pela moradia e pela terra;*
- 4 - Prestar atendimento interdisciplinar realizado por defensores, psicólogos e assistentes sociais. Estes profissionais também devem ser responsáveis pelo assessoramento técnico aos defensores, bem como pelo acompanhamento jurídico e psicossocial das vítimas de violência;*
- 5 - Promover a difusão do conhecimento sobre os direitos humanos, a cidadania e o ordenamento jurídico;*
- 6 - Promover a participação da sociedade civil na formulação do seu Plano Anual de Atuação, por meio de conferências abertas à participação de todas as pessoas;*

7 - Implantar Ouvidoria independente, com representação no Conselho Superior, como mecanismo de controle e participação da sociedade civil na gestão da Instituição;

8 - Estabelecer critérios que, no concurso de ingresso e no treinamento dos defensores, realizado durante todo o estágio confirmatório, garantam a seleção de profissionais vocacionados para o atendimento qualificado às pessoas carentes;

9 - Ter autonomia administrativa, com a eleição do Defensor Público Geral para mandato por tempo determinado;

10 - Ter autonomia orçamentária e financeira, utilizando-se dos recursos do FAJ.”

Referido manifesto veio a ser subscrito por mais de quatrocentas entidades de todo o país e moldaram o que veio constituir as fundações da arquitetura institucional da instituição, que se diferencia das demais instituições do sistema de justiça pelas características que passamos a abordar.

No tocante à transparência e controle externo, há que se destacar a modelagem da Ouvidoria Geral da Defensoria e as Conferências com a sociedade civil como fontes da elaboração do planejamento estratégico e programação orçamentária da Defensoria.

O Ouvidor necessariamente deve ser pessoa estranha aos quadros da carreira, evitando-se assim a tendência corporativista que se consagraria com o provimento do cargo por um Defensor. É ele escolhido pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice formada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CONDEPE, que é um órgão colegiado oficial formado por representantes do Governo Estadual e da sociedade Civil. O órgão, nos moldes adotados, tem amplas funções devendo opinar na gestão da instituição e receber reclamações e sugestões para aprimoramento do serviço. Trata-se de verdadeira ponte entre a sociedade civil e a instituição, tendo assento no Conselho Superior da Instituição, o que tem um profundo potencial de evitar que as discussões ali travadas se limitem à pauta dos interesses corporativos dos membros da Defensoria Pública.

Ressalte-se que o desenho institucional da Defensoria Pública paulista prima pela democracia interna, ao conferir ao seu conselho superior funções consultivas e deliberativas, com a preponderante participação de representantes eleitos pela classe, e também pela participação social, visto que suas sessões semanais são públicas, sendo que qualquer indivíduo pode fazer uso da palavra em momento especificamente destinado a tal, o que abre um canal de comunicação direta da população e entidades com a administração superior da Defensoria.

Sem embargo, o planejamento estratégico e a programação orçamentária da Defensoria tem como fonte o resultado de conferências regionais e uma conferência estadual que deve ser realizada anualmente. A partir das deliberações de tais conferência deve ser elaborado um plano anual de atuação que servirá de base para a elaboração da proposta orçamentária da instituição. Tal instrumento, baseado na idéia do orçamento participativo, é absolutamente inovador no sistema de justiça e deve ser implementado já no ano de 2007.

A par dos instrumentos supra referidos que avançam sobremaneira no intuito de se conferir transparência máxima à instituição, outros deles buscam enfrentar os entraves que comumente se verificam na distribuição de justiça e merecem menção.

Por primeiro, cabe dizer que a instituição, ao alocar seu material humano deve primar pela descentralização, visto que a concepção das estruturas físicas destinadas ao atendimento do cidadão necessitado não pode desconsiderar o fato de que o processo de exclusão se traduz, por via de regra, no afastamento da população necessitada do núcleo dos grandes centros. Assim, os recursos materiais e humanos devem ser direcionados, prioritariamente, para as regiões de periferia e para os grandes bolsões de pobreza, não devendo ser mirado o exemplo incipiente de descentralização que atingiu o Poder Judiciário. Deste modo, a lei traça, de forma objetiva, que o a criação de postos de atendimento deve levar em consideração os índices de exclusão social da instituição.

Por outro lado, uma das premissas da intervenção que se pretende a partir da atuação da Defensoria é a interdisciplinariedade, a partir da concepção de que a complexidade dos conflitos reclamam a atuação de profissionais de diversas áreas do conhecimento para que a atuação se revista de efetividade. A partir de tal instrumental interdisciplinar, cabe à Defensoria, ainda, utilizar-se de sistemas de administração alternativa de conflitos, como a mediação, no intento de impingir maior capilaridade à sua atuação, se conferindo aos interessados um papel de protagonismo na definição da melhor solução ao problema posto.

Ainda no tocante à atuação preventiva a lei prevê que cabe à Defensoria informar, conscientizar e motivar a população carente, inclusive por intermédio dos diferentes meios de comunicação, a respeito de seus direitos e garantias fundamentais. A preocupação de se estabelecer uma atuação institucional de educação em direitos, relaciona-se com a constatação de que a falta de conhecimento por vezes se constitui de óbice intransponível para a efetivação da cidadania. Por outro lado, e como em toda atividade pedagógica, a alocação de defensores para trabalhar nesse frente educacional também consolida os laços da instituição com a sociedade civil, servindo ainda de base para a especialização dos defensores nos problemas comuns da população pobre.

Cabe registrar ainda que a lei impôs aos defensores a provisão de assessoramento jurídico a entidades civis que lutem pela afirmação dos direitos humanos, e que não disponham de meios para contratar um serviço advocatício privado, já que tais atores devem ocupar um espaço de alto relevo na distribuição da justiça, e podem otimizar os resultados da atuação tradicional. Ademais, o propósito da previsão funda-se na necessidade de fomento da auto-organização e emancipação de tais instituições, como verdadeira expressão de “empoderamento”.

Uma perda significativa em relação à proposta original do Movimento e a lei aprovada foram os mecanismos que introduziam um modelo diferenciado de seleção e formação, que deveria transcender o aspecto dogmático e

positivista que impera nas carreiras congêneres, a fim de garantir o recrutamento de operadores humanistas, sensíveis aos problemas sociais, preparados para sua solução e vocacionados para o mister. Neste particular, nada impede que a Defensoria, no exercício de seu poder de auto-organização avance neste sentido, incluindo matérias extrajurídicas no programa do concurso e da formação, bem como aporte profissionais de outras áreas do conhecimento para esse mister. Além da qualificação jurídica de excelência, os defensores públicos devem estar preparados para assumir seu efetivo papel de agentes de transformação social, promovendo a defesa judicial dos interesses individuais e coletivos, mas também atuando junto às comunidades, colaborando com a difusão do conhecimento sobre direitos humanos e cidadania, prestando orientação jurídica para a organização comunitária, promovendo mecanismos alternativos de solução e administração de conflitos, como dito acima. E para isso o conhecimento técnico-jurídico parece insuficiente.

Cabe ressaltar que o projeto original, introduzia o sistema de cotas, como instrumento de ação afirmativa para inclusão de afrodescendentes nos quadros da Defensoria, o que foi objeto de veto governamental.

Em suma, temos que a estruturação de uma Defensoria Pública forte, independente e valorizada é medida que se impõe a fim de que as demandas sociais sejam acolhidas e encaminhadas por corpo de advogados públicos, imunes a toda sorte de contingências e pressões políticas. No entanto, no estágio atual não mais se pode conceber a construção de instituições jurídicas encasteladas, herméticas e distantes da realidade social, pelo que a elevação do debate para um plano que transcende os interesses corporativos, há de passar necessariamente pela implementação de mecanismos de controle e participação social na instituição.

O modelo normativo da Defensoria Pública paulista, que conta com forte participação social desde a sua concepção constitui um verdadeiro marco na modelagem democrática das instituições jurídicas. Esperamos que a sua concretização seja o marco inaugural de um círculo virtuoso que traga efeitos no aprimoramento do acesso à Justiça e de todas as demais instituições. Esse é o desafio atual.

IV - Conclusões

Muito há que se caminhar para que o acesso à Justiça no Brasil seja de fato um direito de todos. Certo é que o fortalecimento da Defensoria Pública, como instrumento imprescindível para a consecução desse propósito, é urgente e reclama a revisão das prioridades orçamentárias dos gestores públicos e do sistema de Justiça. Porém, tal fortalecimento deve caminhar ao lado da revisão estrutural das instituições jurídicas, que devem se abeberar do potencial das experiências exitosas, a fim de que reforcem mecanismos espontâneos de resolução de conflitos e primem por uma atuação preventiva que passa pela transferência de conhecimento em direitos. A atuação descentralizada, no seio das comunidades mais excluídas é imperativa, devendo ser considerada a possibilidade de instituição de programas que, além de transferir conhecimentos, forme verdadeiros agentes multiplicadores, ou possivelmente até mesmo mediadores populares que podem agregar um considerável potencial transformador. Sobretudo há uma questão cultural a ser enfrentada, a fim de aproximar os atores do sistema de seus usuários, aproximando-os do sistema formal e reafirmando o papel do Estado e a própria credibilidade de suas instituições.

As reformas necessárias para tal devem ir além da instituição de mecanismos reativos de controle, buscando formas de inserir a população, diretamente ou por entidades que a representem, no próprio planejamento institucional. Para tal o modelo da Defensoria Pública paulista deve ser observado com atenção.

Referidos temas devem ser encarados de forma prioritária, constituindo um passo necessário para a efetiva consolidação da democracia no Brasil, vez que não há como se falar em exercício de cidadania sem que se instrumentalize a salvaguarda de todos os outros direitos previstos em nosso sistema, baseado na igualdade.

No entanto, é imprescindível que se atente para a necessidade de construção de um novo paradigma de intervenção focado no empoderamento dos usuários e na construção de novas instituições verdadeiramente próximas e afinadas com os anseios sociais, arejada e aberta não só ao controle mas à participação da sociedade civil, destinatária de suas funções e razão de sua existência.

Bibliografia:

CAPPELETTI, Mauro, Mauro; GARTH, Bryant. "Acesso à justiça". Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988

A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs / preparado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; tradução Mônica Hirts ; Santana do Parnaíba, SP : LM&X, 2004.

Documento Técnico n. 319, Banco Mundial, Washington, D. C. Jun. 1996. Trad. de Sandro Eduardo Sardá.

Estudo Diagnóstico – A Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2004.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. “A reforma do poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas”, R. CEJ, Brasília, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003 <http://www.cjf.gov.br/revista/numero21/artigo13.pdf>, acesso em 06/05/2006.

KOERNER, Andrei. “O debate sobre a reforma do judiciário”, Novos Estudos, Cebrap, 54, São Paulo, 1999.