

**PROTEGER, TRANSFORMAR, EMANCIPAR: OS TRÊS PAPÉIS DA
DEFENSORIA PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO**

*PROTECT, TRANSFORM, EMANCIPATE: THE THREE ROLES OF THE
PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN BRAZILIAN LAW*

*PROTEGER, TRANSFORMAR, EMANCIPAR: LAS TRES FUNCIONES DEL
DEFENSORÍA PÚBLICA EN EL DERECHO BRASILEÑO*

Alberto Luiz Hanemann Bastos¹

RESUMO

Este artigo visa a explorar de que modo a Defensoria Pública cumpre a missão constitucional de defender os interesses dos cidadãos vulneráveis, a partir da análise dos múltiplos papéis exercidos pela instituição. Sustenta-se que, no direito brasileiro, a Defensoria Pública exerce três funções distintas: *proteger* os direitos dos cidadãos vulneráveis através do acompanhamento de suas ações individuais; *transformar* a realidade mediante o ajuizamento de ações coletivas; e *emancipar* o Direito do domínio exclusivo dos profissionais formados nas Faculdades de Direito. Com base em inferências de caráter indutivo, o estudo se subdivide em quatro etapas. Na primeira delas, explora-se de que modo a intervenção de defensores públicos em processos individuais viabiliza o acesso à justiça de cidadãos hipossuficientes e remedia as assimetrias econômicas e informacionais vislumbradas em litígios judiciais. Na segunda, expõe-se de que forma a Defensoria Pública pode empregar as ferramentas do processo coletivo para promover mudanças sociais amplas em prol de grupos vulneráveis. Na terceira, sugere-se que a Defensoria Pública, ao lado de outras instituições, também tem o objetivo de difundir o conhecimento jurídico perante a população, tornando-a capaz de reconhecer as lesões aos seus direitos. Por fim, na quarta etapa, serão expostas as conclusões logradas pela pesquisa.

Palavras-chave: Defensoria Pública; acesso à justiça; litigantes vulneráveis; Poder Judiciário.

ABSTRACT

This paper aims to outline how Public Defender's Office accomplish the constitutional mission of defending the rights of vulnerable citizens, considering the multiple roles of the institution. It argues that, in Brazilian Law, the Public Defender's Office performs three different functions: *protect* the rights of vulnerable citizens by legal representation of their individual actions; *transform*

1 Mestrando em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Pós-graduação em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Pesquisador integrante do Grupo de Pesquisas em Trabalho Economia e Políticas Públicas – TRAEPP. E-mail: alberto.bastos.1997@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3091-093X>.

reality through collective suits; and *emancipate* Law from the exclusive domain of professionals trained in Law Schools. Based on inductive inferences, the study is divided in four partes. In the first one, it explores how the intervention of public defenders in individual suits foster access to justice for vulnerable citizens and also corrects economic and informational disparities in judicial disputes. In the second part, it exposes how Public Defender's Office can use the tools of class actions to promote broad social changes in favor of vulnerable classes. In the third, it suggests that Public Defender's Office, beside other institutions, also can disseminate legal knowledge to citizens, making them capable of recognizing the injuries to their rights. Finally, in the fourth stage, it exposes the conclusions of the research.

Keywords: Public Defender's Office; access to justice; vulnerable plaintiffs; Judiciary

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo explorar cómo la Defensoría Pública cumple la misión constitucional de defender los intereses de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad, a partir del análisis de las múltiples funciones que desempeña la institución. Se argumenta que, en la legislación brasileña, la Defensoría Pública cumple tres funciones distintas: *proteger* los derechos de los ciudadanos vulnerables mediante representación judicial; *transformar* la realidad a través de la presentación de acciones colectivas; y *emancipar* el Derecho del dominio exclusivo de los profesionales formados en las Facultades de Derecho. Basado en inferencias inductivas, el estudio se divide en cuatro etapas. La primera explora cómo la intervención de defensores públicos en casos individuales permite el acceso a la justicia de ciudadanos desfavorecidos y remedia las asimetrías económicas e informativas que se observan en los litigios judiciales. En la segunda, se expone cómo la Defensoría Pública puede utilizar las herramientas del proceso colectivo para promover amplias modificaciones sociales a favor de los grupos vulnerables. En la tercera, se sugiere que la Defensoría Pública, junto con otras instituciones, también tenga como objetivo difundir el conocimiento jurídico a la población, haciéndola capaz de reconocer las lesiones a sus derechos. Finalmente, en la cuarta etapa, se expondrán las conclusiones a las que arribó la investigación.

Palabras clave: Defensoría Pública; acceso a la justicia; litigantes vulnerables; Poder Judicial.

Data de submissão: 04/08/2022

Data de aceite: 06/12/2022

1 INTRODUÇÃO

Todos os países ao redor do globo se defrontam com preocupações ligadas ao acesso à justiça. Nas conhecidas pesquisas empreendidas pelo *Projeto Florença*, os pesquisadores Mauro Cappelletti e Bryanth Garth (1988, p. 15-29) diagnosticaram três principais fatores que obstaculizavam a reivindicação de direitos pela via judicial: os custos elevados para a instauração de processos; a inexistência de regras jurídicas adequadas para a tutela jurisdicional de interesses difusos; e a hipossuficiência financeira e informacional dos litigantes cujos direitos materiais são lesados.

Decerto, tais obstáculos tendem a ser mais agudos em países atravessados pela desigualdade social, na medida em que a insuficiência financeira desencoraja a propositura de demandas judiciais. Se um indivíduo não detém acesso aos recursos financeiros necessários para suprir as suas necessidades vitais, certamente não terá capital para custear um processo judicial. Se não detém acesso à educação, dificilmente conhecerá o conteúdo e a extensão de seus direitos para identificar as situações em que as suas prerrogativas jurídicas foram violadas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 22-23).

Além disso, o rigor técnico e formal do discurso jurídico é um ingrediente que também pode dificultar o acesso à justiça. Lançando mão das consagradas meditações de Mirjan Damaška (1986, p. 23-28), assume-se que a interação da população com o Direito pode assumir duas conotações distintas. As tradições jurídicas radicadas no modelo anglo-saxão são grafadas por um *ideal de coordenação*, vez que as funções judiciárias tendem a ser ocupadas por cidadãos leigos e os critérios utilizados em suas decisões remontam a *standards* éticos, políticos e culturais compartilhados pela comunidade. Em contrapartida, Damaška (1986, p. 18-23) sugere que as tradições jurídicas romano-germânicas são inspiradas em um *ideal hierárquico*, de modo que cargos públicos são exercidos exclusivamente por cidadãos que detêm conhecimento jurídico especializado e chancelado pelas Faculdades de Direito.

Uma das características mais marcantes das tradições de *ideal hierárquico* consiste no afastamento dos juristas das necessidades que emergem da realidade social.² Nas palavras de Damaška (1986, p. 18, tradução nossa), os juristas entendem que “a sua prática é considerada uma província especial” e, “com o tempo, eles também desenvolvem um senso de identidade com os seus pares, traçando uma linha rígida entre sujeitos ‘internos’ e ‘externos’ ao Direito”.

Num contexto dessa natureza, o Judiciário se torna um território praticamente intransitável para os cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica. Por estarem excluídos da província especial do discurso jurídico e por carecerem do aporte financeiro necessário para contratar profissionais do Direito que representem os seus interesses em juízo, tais indivíduos remanesçam à margem da tutela jurisdicional (RHODE, 2009, p. 871-877). Tem-se, então, um cenário no qual o volume de patrimônio é diretamente proporcional à efetividade do acesso à jurisdição.³

Todavia, se se parte da premissa de que o Direito tem por objetivo promover a igualdade e a justiça social, o sistema jurídico devem empenhar-se em remediar a distorção supramencionada. Ao invés de privilegiar os interesses daqueles que detêm poderio financeiro e informacional, a jurisdição deve alcançar todos aqueles que portam pretensões jurídicas legítimas, independentemente de sua posição social (FOLGER; SHEPPARD; BUTTRAM, 1995, p. 272).

Nesse contexto, as Defensorias Públicas postam-se como instituições fundamentais para a concretização desse desiderato, sobretudo no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição de 1988, em seu art. 134, vaticina que a Defensoria Pública se trata de instituição de funcionamento permanente, cuja manutenção é essencial para o regime democrático. No

2 Na doutrina brasileira, Luiz Guilherme Marinoni (1995) apresenta argumento similar.

3 Não é sem razão que Marc Galanter (2014, p. 16, tradução nossa) intitulou um de seus ensaios mais conhecidos com a espirituosa expressão “*Quem tem sai na frente*”. Durante as suas reflexões, o autor aponta que, “em razão das diferenças de magnitude [...] e das diferenças de recursos, alguns dos atores da sociedade têm várias oportunidades para utilizar os Tribunais (no seu sentido amplo) para formular pedidos (ou defender-se); outros fazem isso raramente”.

plano infraconstitucional, o regime jurídico da Defensoria Pública encontra guarida na Lei Complementar nº 80/94, cujo art. 3º-A indica que a instituição é guiada pelos objetivos da primazia da dignidade humana, da redução das desigualdades sociais, da afirmação do Estado Democrático de Direito, da prevalência e efetividade dos direitos fundamentais e da garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Para concretizar esses objetivos, o art. 4º da Lei Complementar nº 80/94 apresenta um rol *exemplificativo* de atribuições acometidas à Defensoria Pública (MORAES, 1995, p. 24). Embora a instituição exerça tarefas de natureza variada, todas elas são norteadas por um mesmo ideal: assegurar aos cidadãos vulneráveis o pleno acesso aos direitos prometidos pela lei e pela Constituição. De acordo com Mariana Canotilho, o *conceito de vulnerabilidade* é essencialmente relacional, pois designa indivíduos e grupos que, para reivindicar os seus respectivos direitos, enfrentam dificuldades econômicas, políticas, sociais e/ou conjunturais que não se fazem presentes para os demais (CANOTILHO, 2022, p. 150-153).

Partindo das reflexões teóricas de Joaquín Herrera Flores (2009, p. 102-103), a vulnerabilidade será abordada neste estudo tendo em vista as suas possibilidades de manifestação concreta. Mais do que um conceito abstrato e com balizas pré-determinadas, entende-se a vulnerabilidade como uma condição que se manifesta nas *situações concretas* em que o cidadão se defronta com algum tipo de obstáculo que dificulta ou impede a reivindicação de seus respectivos direitos em juízo. A *condição de vulnerabilidade* engloba, por exemplo, os indivíduos que carecem de recursos financeiros para custear o ajuizamento de uma demanda; os cidadãos que, por se encontrarem num contexto de hipossuficiência informacional, não conseguem identificar possíveis lesões aos seus direitos; e os grupos cujas pautas não costumam encontrar espaço na arena política.

Nesse cenário, a Defensoria Pública se posta como uma importante instância de promoção dos direitos portados pelos cidadãos vulneráveis, na medida em que intermedia o seu contato com o Poder Judiciário. Ao assegurar

a assistência judiciária gratuita, a Defensoria Pública confere a todos os indivíduos a possibilidade de reivindicar os seus direitos em juízo, sem que as vulnerabilidades econômicas, pessoais, políticas e informacionais obstaculizem tal pretensão.

A partir do entrelaçamento da garantia do acesso à justiça com a especial proteção que deve ser conferida aos indivíduos e grupos vulneráveis, é possível assumir que Defensoria Pública exerce *três papéis* distintos. O primeiro consiste no acompanhamento de processos individuais de cidadãos hipossuficientes, resguardando os interesses daqueles que não possuem recursos para contratar advogados privados. O segundo consiste na propositura de demandas coletivas, com vistas a exortar o Judiciário a desencadear mudanças sociais em prol de grupos vulneráveis. E o terceiro consiste na difusão de conhecimento jurídico, a fim de que indivíduos e grupos vulneráveis adquiram a capacidade identificar possíveis lesões aos seus direitos e, assim, tenham a possibilidade encaminhar à Defensoria Pública as suas respectivas reivindicações individuais e coletivas.

Assim, este artigo tem por objetivo explorar as nuances de cada um desses três papéis exercidos pela Defensoria Pública brasileira, enfatizando a sua contribuição para a promoção do acesso à justiça.

Com esteio em inferências de caráter indutivo, oriundas de levantamento bibliográfico, o presente estudo se subdividirá em quatro etapas. A primeira expõe os contornos da função habitual da Defensoria Pública, concernente à proteção dos interesses jurídicos dos indivíduos vulneráveis mediante ações judiciais individuais. A segunda sustenta que a Defensoria Pública se trata de uma entidade que, através das ações judiciais coletivas, detém a aptidão de promover transformações sociais em prol dos cidadãos hipossuficientes. A terceira etapa sugere que a Defensoria Pública também tem a função de promover a disseminação do conhecimento jurídico perante a população, a fim emancipar o Direito do domínio exclusivo dos profissionais ligados à área jurídica. Por fim, a quarta expõe as conclusões da pesquisa.

2 O PRIMEIRO PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA: PROTEGER OS DIREITOS DOS CIDADÃOS VULNERÁVEIS MEDIANTE AÇÕES INDIVIDUAIS

A Defensoria Pública brasileira é legatária de modelos de assistência judiciária gratuita formulados nos idos da década de 60, que se propunham a fornecer aos serviços jurídicos prestados “por advogados pagos pelo governo e encarregados de promover os interesses dos pobres, enquanto classe” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 40). Trata-se da tradição nomeada de *salaried staff model* (LIMA, 2012, p. 57-58).

Através do fornecimento de serviços gratuitos, cujos custos são diluídos no orçamento estatal, a Defensoria Pública abarca grupos que a advocacia privada não consegue alcançar, propiciando aos cidadãos hipossuficientes acesso à justiça idêntico àquele usufruído pelos afortunados. Se os custos inerentes à contratação da advocacia privada impedem os cidadãos com baixos ganhos financeiros de reivindicar os seus direitos em juízo, a gratuidade dos serviços da Defensoria Pública os estimula a se insurgir contra as lesões às suas prerrogativas jurídicas (SILVA, 2017, p. 211-217). No ordenamento jurídico brasileiro, essa incumbência pode ser extraída de diversas passagens da Lei Complementar nº 80/94, a exemplo dos incisos I, IV, V, VII, IX, X, XI, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX do art. 4º da Lei Complementar nº 80/94.

A Defensoria Pública se posiciona como uma instância que viabiliza o exercício do direito de ação do litigante vulnerável, retirando-o do ponto de inércia no qual suportaria irrisignado a lesão ao seu direito. Para subsidiar o ajuizamento de demandas por parte dos cidadãos vulneráveis, a Defensoria Pública os representa em todos os atos ligados à atividade postulatória (formulação da petição inicial, contestação de demandas, interposição de recursos e representação em audiência) (SILVA; ESTEVES, 2018, p. 180-181).

A presença Defensoria Pública também visa a remediar as assimetrias materiais, econômicas e informacionais que costumam se revelar nos processos judiciais movidos por litigantes vulneráveis. Não raro, a hipossuficiência econômica e informacional do litigante atribula o exercício de

uma série de prerrogativas processuais, comprometendo o seu desempenho no litígio.⁴ Diante desse cenário, litigantes hipersuficientes podem se valer das vulnerabilidades da parte opositora como mecanismo de maximização de seus ganhos.

Pense-se, por exemplo, numa demanda cujo autor está desempregado e desprovido de aporte financeiro para a satisfação de necessidades básicas. Ao se dar conta dessa circunstância, o litigante situado no outro polo do processo possui ampla margem para manipular o processo de autocomposição, incitando a parte vulnerável a aderir a uma proposta de acordo prejudicial aos seus interesses (TARUFFO, 2017, p. 32). Caso aguarde a instrução do processo e a prolação da sentença, o litigante vulnerável corre o risco de perecer frente ao emaranhado de contingências que assolam o seu bem-estar, motivo pelo qual, para usufruir imediatamente do bem jurídico almejado, sente-se obrigado aceitar a proposta de acordo, ainda que a monta nela proposta seja muito inferior àquela que lhe era efetivamente devida. A vulnerabilidade ocasiona nítidas desvantagens no processo de autocomposição, ensejando o prevailecimento da parte que ostenta maior poderio econômico, ao invés da parte que ostenta uma pretensão legítima (FISS, 1984, p. 1.076-1.077).

Do mesmo modo, as vulnerabilidades econômicas também prejudicam a captação de provas sobre a dinâmica dos fatos litigiosos. Por terem dificuldade de lidar com as nuances burocráticas do Direito, os cidadãos necessitam da orientação de profissionais do universo jurídico para saber quais meios de prova serão mais idôneos para demonstrar os fatos que lhes interessam. Normalmente, é o profissional do Direito que informará a parte sobre a necessidade de se contratar um assistente técnico para lhe acompanhar durante a perícia judicial; que lhe apontará os indivíduos mais aptos a figurar como testemunhas; e que lhe alertará sobre a existência de fatos que somente podem ser comprovados por um documento em específico – como a doação de

4 A temática das vulnerabilidades processuais é avaliada com profundidade pela doutrina de Fernanda Tartuce, que conceitua o fenômeno como “a suscetibilidade do litigante que o impede de praticar os atos processuais em razão de uma limitação pessoal involuntária ensejada por fatores de saúde e/ou ordem econômica, informacional, técnica ou organizacional de caráter permanente ou provisório” (TARTUCE, 2012, p. 184).

imóvel, cuja comprovação depende da apresentação de escritura pública ou de instrumento particular (DIDIER JUNIOR; BRAGA; OLIVEIRA, 2018, p. 124).

Nessa intrincada dinâmica, partes economicamente privilegiadas tendem a atingir uma performance probatória mais eficaz do que os litigantes vulneráveis, pois, enquanto estes enfrentam severas dificuldades para obter as informações pertinentes para a dedução de sua pretensão, aquelas contratam escritórios de advocacia especializados na área jurídica discutida e dotados de um corpo de funcionários capaz de analisar os múltiplos detalhes do caso (GALANTER, 2014, p. 31-32).

Assim, a atuação da Defensoria Pública evita que os interesses dos litigantes hipossuficientes sejam cooptados pela atuação de litigantes hipersuficientes. Com o defensor público ao seu lado, a parte hipossuficiente passa a ostentar a mesma capacidade de traçar estratégias eficientes durante a sua atuação processual (LIMA, 2012, p. 71-72).

Ao invés de um cenário em que somente a parte com poderio financeiro é capaz otimizar a sua performance argumentativa e probatória, tem-se uma disputa equilibrada, na qual ambas as partes detêm chances equivalentes para lograr êxito na demanda. Traçando uma analogia com as reflexões de Susana Henriques Costa (2016, p. 57) sobre as nuances da litigância no âmbito coletivo, a Defensoria Pública tem a capacidade de transmutar um ambiente processual assimétrico numa “luta entre entes de igual envergadura”.

Portanto, uma das atribuições mais relevantes da Defensoria Pública é a de dar início às demandas individuais e conduzi-las de modo eficiente, viabilizando o acesso dos grupos vulneráveis aos seus respectivos direitos individuais.

3 O SEGUNDO PAPEL: TRANSFORMAR A REALIDADE ATRAVÉS DE AÇÕES COLETIVAS

Em sociedades marcadas pela desigualdade econômica, as deliberações públicas costumam estar eivadas de “pontos-cegos”.⁵ As posições

⁵ A expressão provém da doutrina de Rosalin Dixon, a qual sugere que o Poder Legislativo possui “pontos cegos de perspectiva” (“*blind spots of perspective*”). Segundo Rosalind Dixon

de maior destaque no parlamento e no Poder Executivo tendem a ser ocupadas por sujeitos que carregam consigo pautas compromissadas com os ideais de grupos que detêm elevado poderio econômico, eis que são estes que subvencionam, direta e indiretamente, as candidaturas lançadas na esfera política.⁶ Ademais, as classes que exercem influência nas tratativas que precedem a promulgação de uma lei ou a elaboração de uma política pública, em regra, coincidem com aquelas que exercem o domínio econômico (OLIVEIRA, 1985, p. 80).

Em certa medida, esses fatores desencadeiam uma espécie de distorção dos cânones democráticos que orientam as funções Executiva e Legislativa, vez que, ao invés de conferir a todos os cidadãos a capacidade de influir nos rumos das deliberações públicas, elas excluem as vozes de grupos que não ostentam poderio econômico, financeiro ou político (MICHELMAN, 1979, p. 674-675).

Assim, não raro, o processo de elaboração de leis e de políticas públicas tende a não contemplar os interesses de grupos vulneráveis. Owen Fiss (1978, p. 89-90) cita o exemplo da comunidade negra estadunidense de meados das décadas de 60 e 70, a qual, após não conseguir galgar espaço no parlamento, utilizou a via judicial para dar início ao combate de leis de cunho racista. No contexto brasileiro, pode-se traçar um paralelo com a promulgação do art. 27, § 1º, da Emenda Constitucional nº 103/19, cujo teor limitou subitamente o valor do benefício de auxílio-reclusão ao importe de 1 (um) salário-mínimo, sem se atentar para as reivindicações dos segurados da Previdência Social que são recolhidos à prisão (SIQUEIRA; SERAU JUNIOR, 2018).

Em razão dos empecilhos enfrentados para que as suas reivindicações galguem espaço nos âmbitos Executivo e Legislativo, grupos vulneráveis vislumbram o Judiciário como o único caminho viável para que as suas pautas tenham algum tipo de amparo pelo poder público. Como bem ressalta Malcolm

(2007, p. 402, tradução nossa), “os legisladores podem deixar de antever o impacto das leis nos direitos porque eles não apreciam adequadamente a perspectiva dos direitos de cidadãos com experiências de vida e pontos de vida muito distintos dos seus”.

6 Conforme relata Bruno Reis (2020), embora haja fundadas tentativas legais de se controlar a cooptação da disputa eleitoral pelos interesses do mercado econômico, a prática de “financiamento de campanhas” ainda ecoa no Direito brasileiro.

Langford (2009, p. 35, tradução nossa), o Judiciário é capaz de “trazer informações para arena pública que não costumam ser disponibilizadas para o legislativo – violações concretas de direitos, especialmente de grupos marginalizados”.

E, para tanto, a aposta reside nas ações coletivas. A Ação Civil Pública e as demais ferramentas processuais de atuação molecular postam-se como mecanismos capazes de ensejar mudanças sociais amplas em prol de grupos vulneráveis (SOUSA, 2015, p. 489-495). Direitos e políticas públicas que não são devidamente implementados pelas vias ordinárias são conduzidos ao debate público por intermédio de ações coletivas, uma vez que a jurisdição não poderá se furtar da análise da pretensão movida pelo grupo, sob pena de desvirtuar o princípio da inafastabilidade da jurisdição e as funções que lhes são atribuídas pela Constituição (ARENHART, 2020).

Basta pensar nas inúmeras situações de violação de direitos fundamentais que, depois de terem sido deflagradas no Judiciário, deram início a um amplo ciclo de reformas sociais e institucionais. Decerto, os exemplos mais conhecidas da jurisprudência estadunidense se tratam dos casos *Brown v. Board of Education of Topeka* e *Holt v. Sarver*, durante os quais a Suprema Corte enveredou esforços para desmantelar o racismo presente no sistema educacional e as condições degradantes dos sistemas prisionais, respectivamente.⁷ No Brasil, um dos exemplos mais representativos consiste na ADPF nº 347/DF, que pretendia conclamar o Supremo Tribunal Federal a sanar o Estado de Coisas Inconstitucional constatado no sistema carcerário, marcado pela ampla e reiterada violação aos direitos fundamentais dos detentos (CAMPOS, 2019, p. 205-302).

Deste ponto irrompe o segundo papel da Defensoria Pública: transformar a realidade através da propositura de ações coletivas. Em virtude de o art. 4º, incisos VII, VIII, X e XI da Lei Complementar nº 80/94 conferir à Defensoria Pública o dever de resguardar os direitos coletivos dos cidadãos necessitados

7 Na doutrina de Charles Sabel e William Simon (2004, p. 1.022-1.043), é possível localizar amplo e aprofundado levantamento das reformas judiciais empreendidas em estabelecimentos escolares e prisionais.

e de a Lei 11.448/07 lhe atribuir legitimidade *ad causam* para a propositura da Ação Civil Pública (ARENHART; OSNA, 2019, p. 270), é lícito assumir que a instituição arroga a função de propor ações judiciais que, para além de proteger os interesses de litigantes individualmente considerados, são capazes de ensejar mudanças sociais cujos efeitos alcançam uma ampla gama de pessoas em situações de vulnerabilidade.

É que, embora sejam de suma importância para o exercício da cidadania, as ações individuais possuem eficácia restrita, beneficiando apenas os indivíduos que superam duas barreiras informacionais: a percepção de que um de seus direitos foi violado e o conhecimento dos mecanismos institucionais disponibilizados para a remediação da lesão sofrida.⁸ De outra banda, ações coletivas que se propõem a redefinir o funcionamento de uma instituição ou de uma política pública são capazes de beneficiar um amplo grupo de indivíduos (LANDAU, 2004, p. 224-225).

Ao analisar a atuação da Defensoria Pública das chamadas revistas vexatórias, José Garcia Augusto de Sousa apresenta interessante exemplo em que a Defensoria Pública lançou mão das ferramentas do processo coletivo para tutelar direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade. Com o objetivo de dar fim às práticas de inspeção que obrigavam os visitantes de estabelecimentos prisionais se submeter a inúmeros tipos de constrangimento, a Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro propôs Ação Civil Pública que desencadeou efeitos tanto na via judiciária, quanto na via legislativa:

Neste ano (2015), ação civil pública da Defensoria Pública do Rio de Janeiro conseguiu, em sede de agravo de instrumento, a proibição da “revista íntima vexatória nos visitantes dos presídios e casas de detenção do Estado”, sob pena de multa de R\$ 10.000,00 por dia de descumprimento. [...]

Concomitantemente a esse julgado, foi editada, também no Estado do Rio de Janeiro, a Lei nº 7.010, de 25 de maio de 2015, coibindo a revista vexatória no âmbito estadual (seguindo assim o exemplo de vários outros Estados brasileiros) (SOUSA, 2015, p. 492-493).

8 Trata-se daquilo que William Ferlster, Richard Abel e Austin Sarat (1980, p. 635-636) chamam de capacidade para *nomear* (*naming*) e *reivindicar* (*claiming*) direitos. O tema será retomado no próximo tópico.

Caso a Defensoria Pública houvesse se limitado a mover ações individuais com pedidos de indenização em face dos danos morais causados às vítimas de revistas vexatórias, as prisões reincidiriam em tais práticas em ocasiões futuras, na medida em que não seriam atingidas por sanções suficientemente abrangentes para estimular a modificação de seus arranjos institucionais. Ao fim, foi o emprego das ações coletivas que permitiu que os esforços da Defensoria Pública abarcassem não somente as pessoas que se valeram diretamente de seus serviços, mas também toda a classe de indivíduos com o potencial de se inserir em situação análoga.

Para além do combate às revistas vexatórias, outras reformas institucionais podem ser visualizadas no horizonte da Defensoria Pública: reformulação de políticas habitacionais; reorganização de medidas de saneamento básico; otimização de serviços de atendimento médico; e realocação de recursos destinados às instituições escolares, a fim de que um maior número de crianças e jovens possam usufruir de seu direito fundamental à educação.⁹

Portanto, ao alçar a Defensoria Pública ao rol de legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, o ordenamento jurídico brasileiro atribuiu-lhe o papel de promover transformações sociais. Através da via coletiva, a Defensoria Pública detém a capacidade de levar às Cortes os pleitos dos grupos em situação de vulnerabilidade, instando-as a exortar o Executivo e o Legislativo a tomarem providências em favor das classes cujos interesses costumam ser olvidados na arena política.

4. O TERCEIRO PAPEL: EMANCIPAR O DIREITO E ESTIMULAR OS CIDADÃOS A PARTICIPAR DO DEBATE PÚBLICO

Cumprido acrescentar, por fim, que a Defensoria Pública também ostenta a capacidade institucional de emancipar o Direito do domínio exclusivo dos

⁹ Este último ponto foi objeto dos estudos de Susana Henriques Costa (2016), que se dedicou à análise de ações coletivas voltadas à ampliação de vagas de creches e pré-escolas do município de São Paulo.

juristas, disseminando aos cidadãos os conhecimentos necessários à interpretação e aplicação do discurso jurídico.

De fato, a Constituição de 1988 e a Lei Complementar nº 80/94 fazem expressa alusão a essa função institucional. Ao indicar que a Defensoria Pública detém a incumbência de fornecer “orientação jurídica”, o art. 134, *caput*, da Constituição confere às defensoras e aos defensores públicos a missão de tornar os cidadãos cômicos de seus respectivos direitos individuais e coletivos. Por sua vez, o art. 4º, inciso IV, da Lei Complementar nº 80/94 inclui no rol de funções institucionais da Defensoria Pública a incumbência de promover a conscientização e difusão dos direitos humanos e do ordenamento jurídico.

Como já exposto, tradições jurídicas inspiradas no *ideal hierárquico* tendem a desencadear o isolamento da comunidade jurídica dos demais grupos sociais (DAMAŠKA, 1986, p. 18). Quer pela linguagem formal, quer pelo excesso de conceitos técnicos, a manipulação da Constituição, das leis e das demais fontes jurídicas tende a ser visualizada como apanágio exclusivo dos juristas formados nas Faculdades de Direito.

Conforme explica Luis Alberto Warat (1995, p. 57-60), tal dinâmica transforma o Direito num instrumento de sujeição e de dominação dos cidadãos, tendo em vista que, sem conhecer os elementos discursivos que amparam o sistema jurídico, eles não conseguem questionar a legitimidade, tampouco a coerência, das ordens que lhes são impingidas. Ao trazer consigo um discurso técnico que exclui parcela significativa dos cidadãos de sua alçada, o sistema jurídico dificulta a reivindicação de pretensões pela via judicial.

Trilhando o raciocínio de William Felstiner, Richard Abel e Austin Sarat (1980, p. 635-636), constata-se que a implementação de direitos pela via judicial pressupõe o domínio de, ao menos, três processos distintos: primeiro, a nomeação de direitos (etapa que os autores designam por “*naming*”); segundo, a imputação de responsabilidade pela lesão jurídica suportada (etapa que

denominam de “*blaming*”); e, terceiro, a reivindicação de reparação da lesão pelas vias institucionais cabíveis (etapa que alcunham de “*claiming*”).

Antes de cogitar o acionamento da jurisdição, é necessário que o indivíduo conheça o conteúdo e a extensão de seus próprios direitos. Noutros termos, é preciso que saiba reconhecer, dentro do emaranhado de fatos sociais que rodeiam o seu cotidiano, quais circunstâncias geram direitos passíveis de tutela. A título de exemplo, Felstiner, Abel e Sarat (1980, p. 634-635) fazem alusão à situação dos trabalhadores que manipulavam amianto durante o seu expediente laboral: durante um longo período histórico, tais sujeitos acreditavam que o adoecimento gerado pelo contato com o minério se tratava de uma espécie de efeito natural do desgaste gerado pelo exercício da profissão; foi somente após tomarem consciência do direito ao ambiente de trabalho seguro e da viabilidade jurídica de pedidos de indenização que passaram a reconhecer que o adoecimento desencadeado pelo amianto desembocava numa pretensão juridicamente exigível. Quadro similar pode ser vislumbrado no caso de indivíduos que, por desconhecerem as nuances da regulamentação do direito dos contratos, não identificam a possibilidade de anular contratos abusivos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 23). O mesmo processo de dificuldade de nomeação de direitos também se manifesta nos indivíduos que, ao invés de encarar incidentes de assédio moral no trabalho como uma lesão às suas garantias jurídicas, enxergam os danos psicológicos dele decorrentes como uma espécie de aversão natural ao trabalho.

Além disso, para que usufruam de seus direitos, é necessário que os indivíduos saibam atribuir responsabilidade pelas lesões sofridas. Danos e lesões somente tornam-se passíveis de reparação jurídica caso o cidadão consiga definir qual a pessoa física ou jurídica que deve ocupar o polo passivo da demanda. Pouco adiantará, por exemplo, um indivíduo saber que os arts. 204 e 205 da Constituição Federal lhe asseguram o direito à assistência social caso não saiba qual a entidade governamental que deverá ser exortada a suprir as suas necessidades.

E, por fim, o gozo de direitos pressupõe o conhecimento das diligências e dos procedimentos que devem ser executados para que a pretensão seja avaliada pelo Judiciário. Mais do que saber que o seu direito foi violado e qual a entidade responsável pela cominação da lesão sofrida, o cidadão deve conhecer qual via procedimental deve ser empregada para que a questão seja corretamente endereçada à jurisdição. Isso porque as nuances do caso concreto são definitivas para definir o juízo competente, o tipo de procedimento utilizado e as técnicas de execução do título judicial – por exemplo, causas cujo valor reflete monta inferior a 40 (quarenta) salários-mínimos devem ser encaminhadas aos Juizados Especiais Estaduais, controvérsias cuja resolução pressupõe a realização de perícia ou a oitiva de testemunhas não podem ser deflagradas pela via do mandado de segurança e discussões de cunho possessório devem observar as condições específicas dos arts. 554 a 598 do CPC.

Quando o discurso jurídico permanece adstrito aos juristas formados nas Faculdades de Direito, tem-se um quadro em que, para a maioria da população, “experiências não são percebidas como antijurídicas; percepções não se transformam em queixas; queixas são expostas para pessoas íntimas, mas não para a pessoa considerada responsável” (FELSTINER; ABEL; SARAT, 1980, p. 636, tradução nossa).

Isso significa que a promoção do acesso à justiça não se esgota com a remoção dos obstáculos econômicos que impedem os litigantes vulneráveis de remeterem as suas pretensões ao poder Judiciário. Embora a gratuidade da justiça e a assistência judiciária gratuita sejam políticas indispensáveis para que os cidadãos hipossuficientes tenham acesso à jurisdição, medidas de disseminação do conhecimento jurídico são igualmente relevantes para a consecução de tal desiderato (FELSTINER; ABEL; SARAT, 1980, p. 636-637). É por isso que Marc Galanter (2010, p. 124) sugere que o acesso à justiça é fluido, na medida em que os seus movimentos de expansão e de retração estão inegavelmente relacionados com o número de indivíduos que têm ciência

de quais são os seus direitos, de como imputar responsabilidade pela lesão sofrida e de que forma reivindicar a sua reparação na via judicial.

Desse modo, a função de defesa e de promoção dos interesses dos necessitados – atribuída à Defensoria Pública pelo art. 134 da Constituição – também engloba o exercício de práticas de conscientização dos cidadãos vulneráveis sobre o conteúdo e a extensão de seus direitos. Em ensaio dedicado à exposição das nuances da advocacia voltada às pessoas que integram grupos vulneráveis, Stephen Wexler aponta que uma das funções mais relevantes do causídico é a de difundir o conhecimento jurídico para tal público, a fim de que os seus clientes se tornem capazes de reconhecer as ilegalidades cometidas no cotidiano. Apesar de se referir às particularidades do contexto estadunidense, a lição do autor também pode ser aplicada, com as devidas adaptações, à realidade brasileira:

Os critérios de sucesso para um advogado de pessoas hipossuficientes consistem na capacidade de reconhecer as coisas que os seus clientes conseguem fazer com a sua ajuda e no quão bem ele consegue ensiná-los a fazer mais. [...] é melhor para as pessoas pobres adquirir novas habilidades do que novas dependências. [...] Por fim, a lei deve ser desmistificada para todos os leigos, especialmente para os mais vulneráveis. [...] os advogados são ensinados a acreditar, e são submetidos a um investimento de três anos nessa crença, que aquilo que aprenderam na faculdade de Direito é difícil e que eles são, de alguma forma, especiais por tê-lo aprendido. É difícil para um advogado se comprometer a acreditar que pessoas leigas podem aprender, mas até que acredite nisso, ele irá criar uma relação de dependência, ao invés de fortalecê-las. (WEXLER, 1970, p. 1.055, tradução nossa)

Decerto, a concretização do acesso à justiça depende da instituição de uma Defensoria Pública capaz de atender as pretensões dos cidadãos vulneráveis e, também, da construção de medidas eficientes de difusão do conhecimento jurídico perante a população.

E esse papel tem sido desempenhado com esmero pelas Defensorias Públicas brasileiras. A título meramente ilustrativo, pode-se mencionar os cursos gratuitos fornecidos pela Defensoria Pública do Estado do Paraná às comunidades tradicionais dos estados de Santa Catarina, do Paraná e do Rio Grande do Sul (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ, 2016); o projeto “Defensoria Até Você” da Defensoria Pública do estado de Mato

Grosso, o qual contempla, dentre outros objetivos, a elaboração de palestras de conteúdo jurídico à população (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2015); e a iniciativa de defensoras e defensores públicos de proferir palestras em escolas de educação básica sobre temas pertinentes à realidade de jovens estudantes (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Tornar o Direito mais inclusivo e emancipá-lo do domínio exclusivo dos juristas iniciados nas Faculdades de Direito é tarefa essencial para a proteção dos interesses dos cidadãos hipossuficientes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública se trata um dos baluartes do Estado Democrático de Direito, porquanto permite que a tutela jurisdicional alcance de modo isonômico todos os cidadãos. Reconhecer os papéis exercidos pela instituição e as suas respectivas atribuições significa compreender, ao fim, os próprios cânones da democracia e dos direitos fundamentais.

Ao longo deste artigo, constatou-se que a Defensoria Pública brasileira contribui para a expansão do acesso à justiça, mediante o exercício de três papéis distintos. O primeiro deles consiste em *proteger* os direitos dos cidadãos hipossuficientes, que se perfectibiliza no momento em que a Defensoria Pública representa os seus interesses em juízo e, assim, torna o seu desempenho processual tão eficiente quanto o dos litigantes que detêm poderio econômico. O segundo, por sua vez, é o de *transformar* a realidade social através de ações coletivas que tragam benefícios para grupos em situação de vulnerabilidade. E o terceiro, por fim, consiste na *emancipação* do discurso jurídico do domínio exclusivo dos profissionais formados nas Faculdades de Direito.

Através do desempenho dessas três missões, a Defensoria Pública gradativamente consolida os objetivos premeditados pelo art. 3º da Constituição Federal: construir uma sociedade livre, justa e solidária.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. O papel do Judiciário na implementação de direitos fundamentais – homenagem ao Min. Luiz Edson Fachin. *In: VITORELI, Edilson et al. Coletivização e unidade do direito*. Londrina: Toth, 2020. v. 2. p. 641-658.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de coisas inconstitucional**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CANOTILHO, Mariana. A vulnerabilidade como conceito constitucional: Um elemento para a construção de um constitucionalismo comum. **Oñati Socio-Legal Series**, Oñati, v. 12, n. 1, p. 138-163, fev., 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COSTA, Susana Henriques. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre a creche e pré-escola do município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 38-68, maio/ago., 2016.

DAMAŠKA, Mirjan. **The faces of justice and state authority**: a comparative approach to the legal process. New Haven: Yale University Press, 1986.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. **“Defensoria Até Você” ensina cidadania a crianças do bairro Jardim da Vitória**. Cuiabá, 10 set. 2015. Disponível em:

<http://www3.defensoriapublica.mt.gov.br/portal/index.php/noticias/item/10351-defensoria-ate-voce-ensina-cidadania-a-criancas-do-bairro-jardim-vitoria>.

Acesso em: 02 ago. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ. **Curso ensina a povos tradicionais sobre seus próprios direitos**. Curitiba, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/Curso-ensina-povos-tradicionais-sobre-seus-proprios-direitos>. Acesso em: 02 ago. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Defensoria Pública fala sobre direitos e deveres dos estudantes**. Porto Alegre, 08 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/defensora-publica-fala-sobre-direitos-e-deveres-a-estudantes>. Acesso em: 02 ago. 2022.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão,

precedente, coisa julgada e tutela provisória. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. v. 2.

DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: Strong-form versus weak-form judicial review revisited. **International Journal of Constitutional Law**, Oxford, v. 5, n. 3, p. 391-418, 2007.

FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. The Emergence and Transformation of Disputes: Naming: Blaming, Claiming. **Law & Society Review**, v. 15, n. 3, p. 631-654, 1980.

FISS, Owen. **The Civil Rights Injunction**. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. Against settlement. **The Yale Law Journal**, Yale, v. 93, n. 6, p. 1.073-1.090, maio, 1984.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOLGER, Robert; SHEPPARD, Blair H.; BUTTRAM, Robert T. Equity, Equality and Need: Three Faces of Social Justice. *In*: BUNKER, Barbara Benedict; RUBIN, Jeffrey Z. **Conflict, cooperation, and justice**: essays inspired by the work of Morton Deutsch. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. p. 261-289.

GALANTER, Marc. Access to justice in a world of expanding social capability. **Fordham Urban Law Journal**, New York, v. 37, n. 1, p. 115-128, 2010.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” Come Out Ahead. *In*: GALANTER, Marc. **Why the Haves Come Out Ahead**: the classic essay and new observations. New Orleans: Quid Pro Books, 2014, p. 15-75.

LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 53, n. 1, p. 189-247, 2012.

LANGFORD, Malcolm. The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory. *In*: LANGFORD, Malcolm (ed.). **Social Rights Jurisprudence**: Emerging Trends in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, v. 3. p. 1-45.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria pública**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. Tutelas Diferenciadas e Realidade Social. *In*: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Lições alternativas de direito processual**. São Paulo: Acadêmica, 1995. p. 132-143.

MICHELMAN, Frank I. Welfare Rights in a Constitutional Democracy. **Washington University Law Quarterly**, Washington, v. 1.979, n. 3, p. 659-693, 1979.

MORAES, Sílvio Roberto Mello. **Princípios institucionais da defensoria pública**: Lei Complementar 80, de 12.1.1994 anotada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Procedimento e ideologia no direito brasileiro atual. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 33, p. 79-85, mar., 1985.

REIS, Bruno P. W. Financiamento de campanhas no debate da reforma política: do relatório caiado ao mercado de financiamento. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SILVEIRA, Maria de Paula. **Proposições para o Congresso Nacional**: reforma política. Brasília, DF: Transparência Eleitoral, 2020. p. 31-41.

RHODE, Deborah L. Whatever Happened to Access to Justice. **Loyola of Los Angeles Law Review**, Los Angeles, v. 42, p. 869-912, 2009.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization Rights: how public law succeeds. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 117, p. 1016-1101, 2004.

SILVA, Franklyn Roger Alves; ESTEVES, Diogo. A representação processual e a atuação da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. *In*: SILVA, Franklyn Roger Alves (org.). **CPC/2015**: Perspectiva da Defensoria Pública. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 179-191.

SILVA, Paulo Henrique Gurjão da. O conteúdo jurídico da dignidade humana e sua efetivação a partir da atuação da Defensoria Pública na defesa dos grupos sociais vulneráveis. *In*: OLIVEIRA, Alfredo Emanuel Farias de (org.). **Defensoria pública, democracia e processo**. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 197-218.

SIQUEIRA, Tiago Adami; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Auxílio-reclusão em tempos de cultura do medo. **JURIS – Revista da Faculdade de Direito**, Rio Grande, v. 28, n. 1, p. 181-201, ago., 2018.

SOUSA, José Augusto Garcia de. A Defensoria Pública e o Código de Processo Civil de 2015: novos caminhos – e responsabilidades – para uma instituição enfim essencial. *In*: SOUSA, José Augusto Garcia de (coord.). **Defensoria Pública**. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 5. p. 469-526.

TARTUCE, Fernanda. **Igualdade e vulnerabilidade no processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TARUFFO, Michele. Uma alternativa às alternativas: modelos de resolução de conflitos. Tradução: Marco Félix Jobim. *In*: TARUFFO, Michele; RIBEIRO, Darci Guimarães (org.). **Ensaio sobre o processo civil**: escritos sobre processo e justiça civil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 28-43.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral ao direito**: epistemologia jurídica da modernidade. Tradução: José Luiz Bolzan. Porto Alegre: Fabris, 1995, v. 2.

WEXLER, Stephen. Practicing law for poor people. **The Yale Law Journal**, Yale, v. 79, n. 6, p. 1049-1067, maio, 1970.

