

ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: NOTAS SOBRE O MODELO DE SERVIÇO LEGAL DA DEFENSORIA PÚBLICA *

Caio Santiago F. Santos¹

ACCESS TO JUSTICE IN BRAZIL: NOTES ON THE LEGAL
SERVICE MODEL OF THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar o atual modelo institucional da Defensoria Pública no Brasil à luz da tipologia dos serviços legais tradicionais e inovadores desenvolvida por Campilongo em 1991. Argumenta-se que o modelo permite o convívio na Defensoria Pública de serviços legais próximos de ambos os tipos, uma vez que atende tanto casos individuais comuns, quanto conflitos coletivos de maior impacto social. Nestes casos, trabalha-se com equipes multidisciplinares, possibilidade de resolução extrajudicial de demandas, e preocupação de capacitação legal dos atendidos. Dessa forma, a Defensoria Pública tende a reproduzir, ao menos em parte, modelo anterior desenvolvido por grupos de Assessoria Jurídica Popular, pioneiros na democratização do acesso à Justiça no Brasil.

Palavras-chave: Acesso à Justiça. Defensoria Pública. Serviços legais. Assessoria jurídica popular.

ABSTRACT: This article aims to analyse the institutional model of the Public Defender's Office in Brazil within the framework of the traditional and innovative legal services typology developed by Campilongo in 1991. It argues that the model allows the coexistence of both types of legal services, covering not only common individual cases but also collective conflicts with greater social impact. In these cases, the innovative legal service model works with multidisciplinary teams, allows extrajudicial settlement of claims, and promotes legal capacitation of clients. Thus, the Public Defender's Office tends to reproduce, at least in part, previous legal practices developed by private groups that worked with social movements in Brazil, pioneers in the democratization of access to justice.

Keywords: Access to Justice. Public Defender's Office. Legal Services. Social Movements.

* Este artigo apresenta parte dos resultados de pesquisa de mestrado intitulada "Defensoria Pública e movimentos sociais: novas possibilidades de acesso à Justiça no Brasil". Uma versão bastante modificada deste artigo foi apresentada no V Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito que ocorreu em novembro de 2014 na cidade de Vitória (ES). Agradeço ao Professor Celso Campilongo pela orientação, generosidade e constante estímulo à pesquisa. Agradeço também aos colegas Ivan de Franco, Jonnas Vasconcelos e Luiz Felipe Ramos pelas sugestões e comentários a este artigo. A responsabilidade por eventuais deméritos é exclusivamente minha.

¹ Professor no curso de Direito da Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina. E-mail: caio.santiago@facapec.br.



1 INTRODUÇÃO

Um dos primeiros temas da sociologia jurídica no Brasil a partir da década de 1980, o acesso à Justiça tem adquirido novos contornos nos últimos anos. Uma das principais novidades foi a expansão e consolidação da Defensoria Pública enquanto instituição responsável pela assistência jurídica para indivíduos e grupos de baixa renda. Esta expansão implica diversas questões para pesquisa jurídica. Neste artigo, destacam-se as que se referem ao modelo de serviço legal prestado pela instituição. Como pode ser caracterizado? Envolve apenas casos individuais ou também coletivos? A relação com os atendidos é de corte *paternalista* como outras profissões jurídicas? Ou é, ao menos em parte, horizontal, que admite ou estimula a organização dos grupos sociais atendidos? A atuação é exclusivamente judicial? Ou permite também formas extrajudiciais de resolução de conflitos? Em suma, a instituição reproduz modelos inovadores de serviço legal?

O objetivo deste artigo é analisar o atual modelo institucional da Defensoria Pública no Brasil à luz da tipologia de serviços legais tradicionais e inovadores desenvolvida por Celso Campilongo em 1991. Esta tipologia trabalha com diversos critérios para análise tais como individual/coletivo, paternalismo/organização, apatia/participação e legalismo/extralegal. De modo geral, argumenta-se que o atual modelo institucional da Defensoria Pública permite o convívio de serviços legais próximos dos tipos ideais “tradicional” e “inovador”, uma vez que atua *não só* no atendimento individual de casos comuns, *mas também* em conflitos coletivos com maior impacto social, envolvendo equipes multidisciplinares, mecanismos de resolução extrajudicial de demandas, e capacitação legal dos atendidos, entre outros fatores. Aproxima-se, *ao menos em parte*, de um modelo inovador de serviço legal.

Este artigo está assentado principalmente na sociologia jurídica, o que permite a análise dos mais diversos aspectos relacionados ao acesso à Justiça, sejam normas jurídicas ou não. Não se trata, portanto, de uma abordagem exclusivamente formalista, cujo objeto único é a norma jurídica, nos marcos de uma proposta de teoria jurídica meramente

descritiva do direito positivo, incompatível com uma perspectiva interdisciplinar que permita relacionar o direito com demais áreas do conhecimento².

O percurso adotado neste artigo é o seguinte. Primeiro, apresentam-se alguns traços do acesso à Justiça no Brasil, enquanto problema para literatura jurídica, com o objetivo de retomar o contexto em que foi desenvolvida a tipologia tradicional/inovador dos serviços legais. Em seguida, são reproduzidas as principais dicotomias que constituem esta tipologia. Por fim, à luz da tipologia dos serviços legais, este artigo aponta algumas notas sobre o atual modelo institucional da Defensoria Pública, com foco na Lei Complementar 132 de 2009.

2 ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

Em comparação com Estados Unidos e países da Europa, o tema do acesso à Justiça no Brasil possui traços distintos. Na década de 1960, aqueles países passaram por intensa expansão dos serviços legais estatais, em processo associado ao então Estado de Bem-Estar Social e à “guerra contra pobreza” [*war on poverty*]³. A possibilidade de acesso

² Frise-se que o austríaco Hans Kelsen não negou a relação do Direito com demais áreas do conhecimento, como a sociologia ou a teoria política. No entanto, o método proposto por ele exclui o estudo desta relação, a fim de perseguir a “pureza metodológica”. Nesse sentido: “Quando a Teoria Pura empreende delimitar o conhecimento do Direito em face destas disciplinas [psicologia, sociologia, ética e teoria política], fá-lo não por ignorar ou, muito menos, por negar essa conexão, mas porque intenta evitar um sincretismo metodológico que obscurece a essência da ciência jurídica e dilui os limites que lhe são impostos pela natureza do seu objeto.” (KELSEN, 2006, p. 2). E ainda: “A ciência jurídica procura apreender seu objeto ‘juridicamente’, isto é, do ponto de vista do Direito. Apreender algo juridicamente não pode, porém, significar senão apreender algo como Direito, o que quer dizer: como norma jurídica ou conteúdo de uma norma jurídica, como determinado através de uma norma jurídica.” (KELSEN, 2006, p. 79). Sobre o *ideal* de ciência jurídica em Kelsen, que preconiza a neutralidade axiológica, Norberto Bobbio (2008, p. 65), em texto originalmente de 1967, afirma que “Resumindo a teoria kelseniana da ciência jurídica em uma fórmula de efeito, poder-se-ia dizer que ela *prescreve descrever*. O que significa – com outra fórmula – que uma ciência do Direito *neutra* é obtida a custo de uma metajurisprudência *ideologizada*.” O italiano trabalha com a distinção entre “ciência do direito” e “meta-ciência do direito” (reflexão crítica sobre a ciência do direito).

³ Sobre a expressão “acesso à Justiça” Cappelletti e Garth (1988, p. 8) afirmam que “é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista o segundo. Sem dúvida, uma premissa básica será de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, *pressupõe* o acesso efetivo.” Esta tradução brasileira corresponde à “introdução geral” de Cappelletti e Garth (1978) aos resultados de quatro anos de estudos comparados do “Projeto Florença”, envolvendo 23 países e patrocinados pela Fundação Ford. Os resultados foram publicados em quatro volumes: os dois primeiros em 1978, e os outros dois em 1979. Segundo Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 49): “Com início em meados da década de 1960, a primeira vaga é caracterizada pela defesa e promoção de mecanismos de apoio judiciário aos cidadãos carenciados. Assim, o

efetivo ao Judiciário e instâncias administrativas passou a ser considerado requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e uma forma de efetivar os então novos direitos sociais e econômicos. A ausência de condições para reivindicar esses direitos nos tribunais os tornariam meras “proclamações” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12), e até mesmo com “conteúdo e função mistificadores” (SANTOS, 2013, p. 172)⁴.

Na década de 1960, foram realizadas diversas reformas institucionais e processuais, nos Estados Unidos e países da Europa, com objetivo de ampliar o acesso à Justiça, as quais foram denominadas por CAPPELLETTI; GARTH como “movimento de ondas”. Conforme indicado pelos autores, a metáfora de ondas “corresponde especialmente” (CAPPELLETTI; GARTH, 1981, p. 4)⁵ ao desenvolvimento e evolução histórica do tema nos Estados Unidos, tendo como marco inicial a criação do *Office of Economic Opportunity* em 1965. De todo modo, pode ser utilizada também para analisar reformas semelhantes em países nos quais predominaram o Estado de Bem-Estar Social, como diversos da Europa⁶.

No Brasil, o tema do acesso à Justiça ganha destaque somente na década de 1980 (JUNQUEIRA, 1996). Até então, enquanto as “ondas” de acesso à Justiça irradiavam dos Estados Unidos, diversos países da América Latina passavam por regimes militares. Foi somente no contexto da democratização política, momento de “redefinição dos arranjos

apoio judiciário deixa de ser entendido como filantropia e passa a ser incluído como medida de combate à pobreza nos programas estatais.”

⁴ Ainda de acordo com Santos (2013, p. 169), o pano de fundo do tema é que “A igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou num vasto campo de análise sociológica e de inovação social centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais.” As referências específicas são a texto originalmente publicado em 1985 intitulado “A sociologia dos tribunais e a democratização da Justiça”, reunido com outros ensaios do autor no livro *Pela mão de Alice*.

⁵ A obra *Access to Justice and the Welfare State* foi organizada a partir de conferência internacional realizada em outubro de 1979 em Florença, e reúne ensaios apresentados por diversos participantes debatendo os resultados do projeto Florença e perspectivas sobre o tema. A introdução de Cappelletti e Garth apresenta as principais questões debatidas na conferência na perspectiva dos autores.

⁶ Em resposta a objeções de Erhard Blakenburg, para quem a metáfora de ondas não corresponde à experiência da Alemanha, Cappelletti e Garth (1981, p. 5) sustentam: “While, admittedly, a simple chronology based on the United States could be misleading, and while we should not expect precisely the same developments in all welfare states, we believe that the analysis underlying the wave metaphor is nevertheless valid. [...] it can be used to examine the implications of this trend [welfare state] even in countries where the chronology, extent and methods of developments appear very different than in the United States.” Conforme crítica de Richard Abel (1985, p. 477-483), a metáfora de ondas é “idealista”, pois desconsidera a dimensão política do direito e das reformas relacionadas ao acesso à Justiça, o que seria uma “distorção” própria do pensamento jurídico liberal.

de poder e, conseqüentemente, de reordenação jurídica” (CAMPILONGO, 2011a, p. 18), em que se notam as principais novidades em relação ao tema no Brasil.

Neste período foram organizados grupos de Assessoria Jurídica Popular, uma “forma peculiar de acesso à justiça no Brasil” (CAMPILONGO, 2011b, p. 49), vinculados aos movimentos sociais de então. Tais grupos foram uma experiência pioneira de democratização no acesso à Justiça, em momento em que os serviços legais estatais eram pouco expressivos no Brasil⁷. Os grupos de Assessoria Jurídica Popular representaram um novo *modelo* de serviço legal, distinto do tradicional até então prevalecente, ainda que escasso. Conforme identificado por Campilongo (2011a, p. 17-49)⁸, o ineditismo de tais grupos residia, entre outros fatores, na ocupação de espaços jurídico-institucionais dos quais estavam antes excluídos⁹; e na forma de serviço legal que contribuisse para a organização dos movimentos sociais, substituindo uma postura paternalista dos advogados.

Na América Latina, de modo geral, segundo Fernando Rojas Hurtado (1988, 1989), podem ser indicadas quatro causas para a expansão do acesso à Justiça na década de 1980: a) o engajamento da esquerda política em sentido amplo e atuação advogados de perfil ideológico progressista; b) o apoio da Igreja Católica, que mudou de orientação em favor da defesa da justiça social; c) o apoio financeiro e ideológico internacional, como de agências dos Estados Unidos; e d) o surgimento de movimentos sociais forjando uma nova tradição de luta por direitos¹⁰. São esses quatro fatores que podem explicar o surgimento

⁷ Foi neste período que “movimentos pela ampliação do acesso ao Judiciário, agindo sob a forma de serviços legais não-oficiais deliberadamente organizados com o propósito de introduzir as classes populares no universo jurídico, criaram problemas judiciais inéditos para os quais a dogmática não contava com respostas previamente definidas em seu repertório de soluções-exemplares para casos-exemplares.” (FARIA; CAMPILONGO, 1991, p. 34-35). No final da década de 1980 ocorreu a convergência de três crises no Brasil: “crise de hegemonia dos setores dominantes”, “crise de legitimação do regime representativo”, e “crise da própria matriz organizacional do Estado” (FARIA; CAMPILONGO, 1991, p. 17).

⁸ A referência aqui é ao texto “Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo”, originalmente de 1991 e publicado posteriormente na obra *O Direito na Sociedade Complexa*.

⁹ Nesse sentido, Campilongo (2011a, p. 44) afirma que “O ‘novo’ não significa tanto a utilização de canais inéditos de solução de conflitos jurídicos ou o recurso a um vago ‘direito alternativo’, informal e extraestatal. O ineditismo está assentado no dado fundamental de que setores populares, antes praticamente aliados ou ignorados na área judicial, vão crescentemente marcando sua presença e ocupando espaços político-jurídicos antes vazios.”

¹⁰ Hurtado tomou como base pesquisa realizada pelo Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), entre os anos de 1983 e 1986, com um universo total 148 serviços legais situados no Chile, Equador, Peru e Colômbia, dos quais 75 considerados “novos” e 73 “tradicionais”. Apesar de o Brasil não ter sido

dos serviços legais na região e também os diferentes ritmos de desenvolvimento em cada país específico.

Então, de modo distinto do que ocorreu nos Estados Unidos e países da Europa nos quais a expansão do acesso à Justiça decorreu de políticas associadas ao Estado de Bem-Estar Social e ao combate à pobreza, no Brasil a expansão tem origem no período de democratização política com a formação de grupos de advogados que prestavam assessoria jurídica para movimentos sociais, mantendo autonomia em relação ao Estado. Acrescente-se ainda que no Brasil, até a Constituição de 1988 pelo menos, não se tratava de ampliar a eficácia dos direitos existentes, mas de positivar novos direitos. Ou seja, em vez de “aperfeiçoar” e “expandir” a lei, mudar a própria lei e “reorientar a atuação do Estado, mudando o regime político” (FALCÃO, 1989, p. 151)¹¹.

3 A TIPOLOGIA TRADICIONAL/INOVADOR DOS SERVIÇOS LEGAIS

Marco na literatura jurídica brasileira sobre acesso à Justiça, Campilongo desenvolveu, de modo teórico-bibliográfico, uma tipologia dos serviços legais que opera com dois tipos ideais: o serviço legal tradicional, de um lado, e o inovador, de outro. Enquanto modelos considerados “puros”, dificilmente encontrados na realidade em sua plenitude, a contribuição dos tipos ideais é fornecer parâmetros para analisar os serviços legais realmente existentes, inclusive a Defensoria Pública como proposto neste artigo. Para tal, a seguir são reproduzidas algumas das dicotomias que caracterizam a tipologia tradicional/inovador dos serviços legais desenvolvida por Campilongo (2011a, p. 17-49).

Individual/Coletivo. O serviço legal tradicional abrange apenas o atendimento individual, enquanto que o inovador prioriza casos envolvendo interesses coletivos, que escapam da tutela jurídica individualista, numa perspectiva macroética associada a lutas sociais.

incluído na pesquisa, o autor considera que os aspectos centrais do estudo também se aplicam ao País. A proposta geral de Hurtado é descrever os serviços legais na América Latina, e compará-los com os existentes na América do Norte e Europa, a fim de corrigir distorções na literatura sobre os serviços legais na América Latina.

¹¹ O autor afirma ainda que “o poder Judiciário não é para a imensa maioria dos latino-americanos o principal *locus* onde se resolvem conflitos.” (FALCÃO, 1989, p. 149). De modo que “a questão do acesso à justiça na América Latina é uma questão da maioria, da imensa maioria, e não apenas de determinados grupos [...]” (FALCÃO, 1989, p. 151).

Paternalismo/Organização. O serviço legal tradicional orienta-se por um “espírito humanista e caritativo” (CAMPILONGO, 2011a, p. 23) voltado para uma clientela desprovida de recursos, selecionada exclusivamente por critérios de renda. Trata-se de um público também desorganizado, com fraca identidade comunitária e baixa capacidade de pleitear por si só determinados interesses. Neste tipo tradicional, o serviço legal assume uma postura assistencialista em relação à clientela.

De forma distinta,

[...] os serviços inovadores, por sua vez, substituem a postura paternalista pelo trabalho de conscientização e organização comunitárias. A premissa fundamental, nessa linha, é a de que a população pobre e desorganizada não tem condições de competir eficientemente na disputa por direitos, serviços e benefícios públicos (CAMPILONGO, 2011a, p. 23).

Dessa forma, o tipo inovador de serviço legal busca contribuir para a organização do público atendido e para afirmação de uma identidade coletiva em torno de determinados interesses. A pobreza deixa de ser o critério único para seleção do público, sendo combinada com outros critérios, como de gênero, raça e categoria profissional. Além disso, esse tipo de serviço legal reconhece situações de pluralismo jurídico, em que, num mesmo território, convivem mais de um ordenamento jurídico. Nestas situações, o serviço legal pode identificar outras formas de resolução de conflitos que não somente a via estatal.

Apatia/Participação. Como decorrência da dicotomia anterior, o serviço legal tradicional mantém uma relação hierárquica entre advogados e clientes, o que provoca uma postura passiva destes em relação ao problema ou à lide processual. O formalismo dos símbolos e da postura e a autoridade técnica do saber jurídico contribuem para que o advogado assuma o controle e anestesie o cliente em relação à demanda (CAMPILONGO, 2011a, p. 25).

Por outro lado, os serviços inovadores não buscam constituir uma relação vertical, com hierarquia, mas sim horizontal, de coordenação. Deixa-se de lado uma série de símbolos formais, e o advogado se coloca como “apenas mais um” na solução do problema. Dessa forma, o serviço inovador permite e incentiva uma postura reivindicante e participativa dos atendidos, em que a mobilização social passa a fazer parte inclusive da

estratégia jurídica, especialmente em situações em que são o Executivo e o Legislativo, e não o Judiciário, a arena para solução do problema.

Mistério/Desencantamento. A perspectiva tradicional reforça a “aura de mistério” do direito, visto como sacralizado e distante do cliente (CAMPILONGO, 2011a, p. 27). Nesse sentido, a legitimação do serviço legal decorre do deslumbramento do cliente perante o saber técnico específico do advogado e seu monopólio de pleitear em Juízo.

De modo distinto, a perspectiva inovadora trabalha com a desmistificação do direito perante o atendido. Para isso, utiliza-se da educação jurídica para capacitar movimentos para autodefesa de direitos, rompendo parcialmente o monopólio do saber jurídico do advogado. Ainda, busca-se constituir uma relação dialética entre saber popular e saber técnico jurídico, de forma que os problemas sejam situados num contexto mais amplo para além dos tribunais: não como exclusivamente jurídicos, mas também políticos e sociais.

Legal/Extralegal. O serviço tradicional é considerado legalista não por causa do uso da via legal, mas pela concepção despolitizada, tecnicista e reativa à violação de direitos. Apoiar-se numa visão tradicional do direito, “centrando suas preocupações na análise estrutural da norma, valorizando a racionalidade formal e regularidade do procedimento e, finalmente, reduzindo a legitimidade à mera legalidade” (CAMPILONGO, 2011a, p. 29), o que redundará na aplicação automática e rotineira do direito. Nesse sentido, acesso à justiça, enquanto valor, é confundido com acesso aos tribunais, num jogo necessariamente de “soma zero”, em que uma parte ganha e outra perde.

A perspectiva inovadora também faz uso da via processual, já que muitas vezes advoga pela aplicação das leis existentes, explorando as contradições do direito positivo, por meio do uso de uma hermenêutica com orientação social¹². No entanto, este tipo de serviço legal é considerado extralegal, ou não-legalista, na medida em que procura politizar as demandas mesmo que judicializadas. Além disso, adota postura não apenas reativa, mas também preventiva e agressiva diante de conflitos – considerada por vezes

¹² Como alerta Campilongo (2011a, p. 29), “o abandono do legalismo [...] pode representar arbítrio, omissão estatal e ‘flexibilização’, ou seja, descumprimento de direitos até constitucionalmente assegurados. ‘Entendimento nacional’, ‘livre negociação’ e ‘assembleias dos interessados’, sob a capa de um participacionismo democrático, podem representar estratégias de enfrentamento entre partes desigualmente equipadas para a luta e, o que é mais grave, sem sequer os mecanismos processuais de igual tratamento dos litigantes.”

como uma “guerrilha jurídica” para “expansão e conquista de novos direitos” (CAMPILONGO, 2011a, p. 30). Ainda, o acesso à justiça não se reduz ao acesso aos tribunais, mas também aos níveis administrativo e legislativo, já que muitos direitos dependem de políticas públicas para sua implementação. Ampliando as arenas de atuação, abre-se a possibilidade para técnicas de negociação e barganha, em possível jogo com “soma positiva”, em que todas as partes podem ganhar.

Advogados/Multiprofissionalismo. Numa visão exclusivamente formal, os serviços legais tradicionais possuem equipes compostas somente por advogados, o que pode ser considerado um reflexo do “apego à estratégia forense” (CAMPILONGO, 2011a, p. 32). Já os serviços inovadores trabalham com equipes multidisciplinares, na proposta de situar o conflito numa realidade mais ampla do que aspectos meramente judiciais. O direito deixa de ser o único, mas um dos mecanismos de ação transformadora. Um exemplo recorrente são as equipes que trabalham com regularização fundiária em ocupações informais, que muitas vezes contam com urbanistas, arquitetos e engenheiros, além dos advogados.

Esta tipologia foi a referência analítica para a comparação empírica em 1991 de dois serviços legais em São Bernardo do Campo (SP): de um lado, o Departamento Jurídico do Sindicato dos Metalúrgicos voltado para sua categoria profissional, envolvendo casos individuais e coletivos; e, de outro lado, a Ordem dos Advogados do Brasil voltada para toda população de baixa renda da cidade, em serviço prestado por meio de convênio com o governo estadual¹³.

Apesar de ambos os serviços legais reforçarem, na época, o mesmo fenômeno de ampliação do acesso à Justiça para setores da base da pirâmide social, o serviço legal da OAB foi considerado mais próximo do tipo tradicional, pois prestava um atendimento generalizado para a população mais pobre e desorganizada, em geral com demandas exclusivamente individuais. O serviço legal do Sindicato dos Metalúrgicos, ao contrário, foi considerado mais próximo do tipo inovador, apresentando um padrão inédito no Brasil na relação entre advogados e clientes, segundo Campilongo, pois prestava serviço a um grupo

¹³ A comparação foi realizada no âmbito da pesquisa *Justiça em São Bernardo do Campo* do Centro de Estudos Direito e Sociedade (CEDISO). Criado em 1988 a partir da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o CEDISO tinha como um dos objetivos a “constituição de uma Sociologia Jurídica escoimada dos conceitos e categorias da dogmática jurídica” (FARIA; CAMPILONGO, 1991, p. 53).

organizado, com maior consciência sobre direitos. A própria categoria profissional demandava um novo tipo de advogado, sem uma atuação meramente formalista, especialmente num contexto de crítica à legalidade autoritária. Ou ainda, um advogado que não confundisse o papel do advogado com o papel de líder sindical¹⁴.

De modo geral, não é demais afirmar que o modelo inovador de serviço legal do sindicato contribuiu para ampliar as conquistas de direitos e implementação de políticas públicas em favor da categoria profissional dos metalúrgicos. Em outras palavras, “os serviços legais podem funcionar como importante instrumento dos movimentos sociais na busca de novas fórmulas de ‘acesso à justiça’ e resolução de conflitos.” (CAMPILONGO, 2011a, p. 47)¹⁵.

4 DEFENSORIA PÚBLICA

Nas últimas duas décadas, o Brasil passou por uma expansão das formas de acesso à Justiça¹⁶. Uma das principais novidades tem sido o fortalecimento da Defensoria Pública, enquanto instituição responsável pela assistência e orientação jurídica para pessoas de baixa renda. Apesar de prevista na Constituição desde 1988, foi na década 2000 que a Defensoria Pública teve importante expansão (MOURA *et al.*, 2013)¹⁷. Em São Paulo, por

¹⁴ Campilongo (2011a, p. 46) afirma que “o advogado não pode arrogar-se a posição de condutor da clientela. Ao contrário, ele tem de ‘compreender a vontade que ele representa’. Essa vontade nem sempre é a vontade da lei. Daí a necessidade de um novo patamar qualitativo na relação cliente/advogado. Não cabe ao advogado ir à assembleia dizer o que os trabalhadores devem fazer. Ele deve, isto sim, ir à assembleia, conhecer a vontade dos trabalhadores e, com base nelas, colocar seu conhecimento e experiência em sintonia com essa vontade. A relação cliente/advogado deixa de ser de subordinação e passa a ser de coordenação.”

¹⁵ As “inegáveis qualidades” da assessoria jurídica do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo foram reconhecidas inclusive em textos não jurídicos, como em Sader (1988, p. 288). Em relação ao sindicato, Sader (1988, p. 277) afirma: “De uma entidade vazia – expressão da perda de funções do sindicato no início da década [1970] –, ele se transformará numa agência de organização e mobilização dos trabalhadores na defesa dos seus direitos. E essa passagem tem por fio condutor exatamente a luta pelos direitos dos trabalhadores, tomando o quadro legal dado como premissa para as ações coletivas.”

¹⁶ Não é exagero sustentar que mais e mais conflitos são judicializados na sociedade contemporânea. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicam que o grau de conflitos judicializáveis que efetivamente chegaram aos tribunais passou de 45% em 1990 para 70% em 2010, demonstrando um expressivo aumento quantitativo em termos de acesso à justiça (SINHORETTO; ALMEIDA, 2013, p. 197).

¹⁷ Como parte do movimento de consolidação da Defensoria Pública, a Emenda Constitucional n. 80, de 4 de junho de 2014, alçou a nível constitucional a Defensoria Pública como “instituição permanente”, “expressão e instrumento do regime democrático”, com “independência funcional”, antes previstos na Lei Complementar 132/2009; e estabeleceu o prazo de oito anos para União e Estados “contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais”. Na perspectiva da ciência política, André Singer (2012, p. 13-15) afirma que desde 2004 emergiu no Brasil uma “agenda

exemplo, a instituição foi criada em 2006. Considerando a faixa de renda passível de atendimento de até três salários mínimos, a Defensoria Pública tem competência para representação judicial de grande parte da sociedade brasileira.

Na metáfora de “ondas” utilizada por Cappelletti e Garth (1988), a Defensoria Pública pode ser considerada como uma reforma própria da “primeira onda” de “ajuda legal para os pobres” [*legal aid*], na medida em que amplia a rede de atendimento para quem não tem condições de arcar com os custos de contratar um advogado particular. Está mais próxima do modelo *staff system* pois conta com um corpo próprio de profissionais assalariados, em contraposição ao *judicare*, em que advogados particulares são pagos pelo Estado sem o estabelecimento de um vínculo empregatício¹⁸. Ao mesmo tempo, a Defensoria Pública pode ser considerada também como parte da “segunda onda” de reformas, pois tem competência legal para representar em Juízo interesses difusos e coletivos, com destaque para sua prerrogativa de ingressar com Ação Civil Pública¹⁹.

Para fins deste artigo, interessa identificar o *modelo* de serviço legal prestado pela Defensoria Pública. A Defensoria Pública não é uma instituição homogênea. Não pode ser tratada em bloco. Não é difícil supor que a maior parte do trabalho de seus profissionais esteja voltada para atendimento de casos individuais, em demandas consideradas “tradicionais” de direito penal e família, por exemplo. Afinal, os serviços legais mesmo para os casos mais comuns ainda não foram universalizados para toda a população que deles precisa.

No entanto, a Lei Complementar 132 de 2009 incorporou novas funções institucionais à Defensoria Pública, tais como a defesa de interesses coletivos, o

de longo prazo” caracterizada pela “redução da pobreza”. Uma possível questão para pesquisa é em que medida a recente expansão do acesso à Justiça no Brasil está associada ou não a essa agenda de combate à pobreza, em semelhança ao que ocorreu nos Estados Unidos na década de 1960.

¹⁸ No *judicare*, em comparação com a contratação particular de serviços legais, consiste a “distinção apenas em relação ao endereçamento da nota de honorários: o Estado, mas não o cliente, é quem recebe.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 35).

¹⁹ A Lei 11.448/2007 incluiu a Defensoria Pública no rol de entidades com legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985). Essa alteração foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943 ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. No entanto, o Supremo Tribunal Federal julgou a ação improcedente e confirmou a legitimidade da Defensoria para ajuizar Ação Civil Pública. A Lei Complementar 132/2009 também incluiu, entre as funções institucionais da Defensoria Pública, a promoção da Ação Civil Pública e a defesa de interesses difusos e coletivos.

atendimento multidisciplinar, a possibilidade de resolução extrajudicial de demandas e a educação em direitos do público atendido – todos aspectos próprios do modelo inovador de serviço legal²⁰. Em diversos estados a Defensoria tem mantido núcleos especializados para uma atuação estratégica em áreas específicas, com maior impacto social, inclusive em conflitos relacionados a movimentos sociais²¹.

Retomando então a tipologia tradicional/inovador dos serviços legais, o atual modelo institucional da Defensoria Pública, após alterações promovidas nos últimos dez anos, com destaque para a LC 132/2009, permite uma atuação que não seja exclusivamente tradicional. Não se trata apenas do ingresso reativo de ações judiciais relacionadas a conflitos individuais²². A Defensoria Pública pode atuar também em conflitos coletivos, com efeitos sociais muito mais amplos do que um processo com dois indivíduos como partes. Em suma, a instituição tem condições de participar de relevantes decisões do Judiciário, como na judicialização de políticas públicas, por exemplo.

Além disso, a Defensoria Pública conta com mecanismos de participação social, como de movimentos sociais, em processos de decisão e de escolha de prioridades

²⁰ A Lei Complementar 132/2009 organiza a Defensoria Pública da União e fixa as “normas gerais” para organização das Defensorias Públicas dos Estados. No entanto, apesar das mesmas “normas gerais”, é possível que as instituições estaduais apresentem práticas muito diversas entre si. Em alguns estados, a LC 132 de 2009 pode ter eficácia limitada ou estar em gradual implementação, não contando ainda com núcleos especializados, por exemplo. Nesses casos, a atuação abrange somente casos individuais, próprios do tipo tradicional. Ao mesmo tempo, a Defensoria Pública no Rio de Janeiro desenvolve trabalhos com movimentos sociais antes mesmo do advento da LC 132, como indicou Motta (2008). De todo modo, o modelo adotado na LC 132 é o que deve ser generalizado para todo o país.

²¹ Exemplos de núcleos especializados em São Paulo são os de "Cidadania e direitos humanos", "Habitação e urbanismo", "Proteção e defesa dos direitos da mulher" e "Defesa do consumidor", entre outros. Em relação às vantagens potenciais do modelo da Defensoria Pública no Brasil, Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 51) elenca a “universalização do acesso através da assistência prestada por profissionais formados e recrutados especialmente para esse fim; assistência jurídica especializada para a defesa de interesses coletivos e difusos; diversificação do atendimento e da consulta jurídica para além da resolução judicial dos litígios, através da conciliação e da resolução extrajudicial de conflitos e, ainda, atuação na educação para os direitos.”

²² Em São Paulo, a atuação exclusivamente tradicional prevaleceu até 2006 com o modelo de serviço legal prestado pela Procuradoria de Assistência Judiciária, órgão então vinculado à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nesse sentido, Luciana Gross Cunha (2001, p. 191) afirma: “Usando a tipologia apresentada por Celso Fernandes Campilongo, o tipo de serviço jurídico prestado pela PAJ é de cunho tradicional, caracterizado por um atendimento individualizado, sem envolvimento do procurador com o ‘cliente’, ou com a demanda por ele encaminhada.” E ainda: “a forma pela qual a assistência jurídica é prestada pela PAJ aproxima-se do modelo tradicional de serviços legais – individualista, paternalista e assistencialista. A relação entre o ator responsável pela prestação da assistência jurídica e o cliente é hierarquizada e formal, prevalecendo termos técnicos, no qual o assistencialismo ainda é a temática dominantes na definição dos serviços.” (CUNHA, 2001, p. 199). Dessa forma, é possível sustentar que a criação da Defensoria Pública estadual em 2006 representou uma mudança de modelo de serviço legal em São Paulo.

(CARDOSO, 2010)²³. Tais mecanismos de participação são uma importante diferença em relação ao Ministério Público que, apesar de ter ampla legitimidade para tutela judicial de interesses coletivos, não possui qualquer instrumento formal que permita a agentes externos pautarem sua agenda de modo eficaz, os quais ficam à mercê de relações pessoais circunstanciais com determinados integrantes²⁴. O Ministério Público atua em nome da sociedade em diversos casos de interesse público, mas não guarda maiores vínculos com a própria sociedade (ARANTES, 2012, p. 25; ARANTES, 1999).

Em suma, é possível identificar semelhanças entre a Defensoria Pública no seu atual modelo fixado especialmente pela Lei Complementar 132/2009 e os grupos de Assessoria Jurídica Popular responsáveis pelas primeiras inovações em termos de acesso à Justiça no Brasil na década de 1980²⁵. Em certa medida, a Defensoria pode representar um passo adiante em relação a esses grupos, os quais em geral limitaram-se a movimentos sociais mais organizados (como sindicatos) e casos de maior visibilidade (que podem atrair advogados voluntários). Não é demais afirmar que a Defensoria Pública tem mais condições institucionais e competências legais para fornecer respostas num país com imenso déficit de acesso à Justiça, podendo se constituir como principal porta de entrada dos tribunais para movimentos sociais, em especial os menos organizados e mais dispersos²⁶.

²³ Entre as inovações democráticas, destaca-se, sem dúvida, a Ouvidoria Externa, ocupada por membro da sociedade civil, com assento no Conselho Superior da instituição (CARDOSO, 2010).

²⁴ Nesse sentido, Oscar Vieira (2011, p. 360) afirma que “Nos primeiros anos da vigência da Constituição, houve grande expectativa quanto ao potencial do Ministério Público de se tornar o principal representante das organizações da sociedade civil perante o sistema judiciário. [...] Com o passar do tempo, a expectativa elevada acerca do papel do Ministério Público, como defensor por excelência do interesse público, tem diminuído entre organizações da sociedade civil. De fato, não há qualquer mecanismo eficaz por meio do qual organizações da sociedade civil poderiam pressionar integrantes do Ministério Público a agir em uma determinada circunstância.”

²⁵ Jacques Alfonsin (2013, p. 12) chega a afirmar que a assessoria jurídica popular “não deixa de afinar com aquela que já está institucionalizada como serviço do Estado, como é o caso da Defensoria Pública. Se a essa incumbe a ‘orientação jurídica a defesa, em todos os graus, dos necessitados’, na forma referida pelo art. 134 da Constituição Federal, vê-se que ela é um serviço capaz de englobar muito mais do que a simples assistência judiciária.”

²⁶ Além disso, recente pesquisa indicou, a partir da entrevista de 103 grupos de Assessoria Jurídica Popular, que estes atuam como “agentes de provocação” de “órgãos de litígio do Estado”, como a Defensoria Pública, assumindo o papel de pautar determinados temas na instituição (RODRIGUEZ, 2013). Esta expansão do acesso à Justiça para movimentos sociais pode impactar o Judiciário (e sua função social) e a teoria jurídica de modo geral. Segundo Campilongo (2012, p. 165), os movimentos sociais “ativam o sistema imunológico da sociedade e criam estímulos à variação dos sistemas de função. No caso do direito, podem viabilizar o ‘uso criativo’ dos paradoxos constitutivos do sistema e alargar os horizontes de possibilidades interpretativas do direito.”

5 CONCLUSÃO

De modo geral, o desenvolvimento do tema do acesso à Justiça no Brasil apresenta relevantes diferenças em relação aos Estados Unidos e Europa Ocidental. É o que acontece com a recente expansão da Defensoria Pública e as mudanças no seu modelo institucional. Na verdade, os desafios do acesso à Justiça no Brasil são muitos maiores. Por isso, não deve ser surpresa que as respostas sejam também originais, em contexto diverso, e até mesmo de maior envergadura.

Nesse sentido, a Defensoria Pública constitui relevante objeto de pesquisa jurídica sobre o acesso à Justiça no Brasil. A partir da análise de modelo institucional, este artigo sustentou que a Defensoria Pública incorporou diversos aspectos do tipo ideal inovador de serviços legal. O modelo de serviço legal estatal no Brasil não se limita somente a casos individuais comuns como prevaleceu em outros países, como na Inglaterra, e no Estado de São Paulo até 2006. Pelo contrário, a Defensoria Pública pode atuar também em conflitos coletivos de maior impacto social. Enfim, este artigo visou a contribuir para uma agenda de pesquisa no âmbito da sociologia jurídica sobre acesso à Justiça no Brasil, que pode envolver métodos empíricos e cotejo com marcos teóricos consolidados.



REFERÊNCIAS

- ABEL, Richard. Law without politics: legal aid under advanced capitalism. **UCLA Law Review**, Los Angeles, n. 32, p. 474-642, 1985.
- ALFONSIN, Jacques. **Das legalidades injustas às (i)legalidades justas**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.
- _____. Ministério Público à brasileira. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, n. 59, p. 24-25, 2012.
- BOBBIO, Noberto. **Direito e poder**. Tradução Nilson Moulin. São Paulo: UNESP, 2008.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Acesso à Justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: serviços legais em São Bernardo do Campo. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 315, p. 3-17, 1991.

_____. **O Direito na Sociedade Complexa**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011a.

_____. **Direito e Diferenciação Social**. São Paulo: Saraiva, 2011b.

_____. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Access to justice: the newest wave in the worldwide movement to make rights effective. **Buffalo Law Review**, Buffalo, n. 27, p. 181-292, 1978.

_____. Access to Justice and the Welfare State: an introduction. In: CAPPELLETTI, Mauro (Org.). **Access to Justice and the Welfare State**. Florence: European University Institute, 1981.

_____. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARDOSO, Luciana Zaffalon. **Uma fenda na Justiça**: a Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas. São Paulo: Hucitec, 2010.

CEDISO. **Justiça em São Bernardo do Campo**: perfil sócio-jurídico de clientes e profissionais da assistência jurídica. São Paulo: s.ed., 1991.

CUNHA, Luciana Gross. Acesso à Justiça e assistência jurídica em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 155-203.

FALCÃO, Joaquim. Democratização e serviços legais. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direito e Justiça**: a função social do Judiciário. São Paulo: Ática, 1989, p. 145-158.

FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso Fernandes. **A sociologia jurídica no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HURTADO, Fernando Rojas. Comparación entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa y América Latina. Primera Parte. **El Otro Derecho**, Bogotá, n. 1, p. 7-17, 1988.

_____. Comparación entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa y América Latina. Segunda Parte. **El Otro Derecho**, Bogotá, n. 2, p. 5-57, 1989.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18. Rio de Janeiro: FGV, p. 389-402, 1996.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 7ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MOTTA, Luiz Eduardo. Da justiça caritativa à defesa dos novos direitos: a reconfiguração institucional da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. **Cadernos CEDES**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1-31, 2008.

MOURA, Tatiana Whately; CUSTÓDIO, Rosier Batista; SÁ E SILVA, Fábio; CASTRO, André Luis. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil**: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9ª edição. Coimbra: Almedina, 2013.

SINHORETTO, Jacqueline; ALMEIDA, Frederico de. Reforma do Judiciário: entre legitimidade e eficiência. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (Orgs.). **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 197-218.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito e advocacia de interesse público. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri (Orgs.). **Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 337-380.

SANTOS, Caio Santiago Fernandes. Acesso à justiça no Brasil: notas sobre o modelo de serviço legal da Defensoria Pública. **RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 3, n. 2, p. 130-145, mai./ago. 2016.

Recebido em: 21/07/2016

Aprovado em: 03/08/2016