



Livia Miranda Müller Drumond Casseres

**Kizomba:
a Constituição-potência da Defensoria Pública brasileira**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito
como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof^o. Adriano Pilatti
Co-orientadora: Prof^a. Thula Rafaela de Oliveira Pires

Rio de Janeiro
2019



Lívia Miranda Müller Drumond Casseres

KIZOMBA

A Constituição-potência da Defensoria Pública brasileira

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Adriano Pilatti

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof^a. Thula Rafaela de Oliveira Pires

Co-orientadora

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof^a. Alexandre Fabiano Mendes

UERJ

Prof^a. Élide de Oliveira Lauris dos Santos

Centro de Estudos Sociais

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2019.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e dos orientadores.

Livia Miranda Müller Drumond Casseres

Graduou-se em Direito na UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) em 2008. É Defensora Pública no Estado do Rio de Janeiro desde 2012 e coordena atualmente o Núcleo contra a Desigualdade Racial. Desenvolve atividades de pesquisa no campo do Direito e tem como principais áreas de interesse: políticas de acesso à justiça, relações raciais e de gênero.

Ficha Catalográfica

Casseres, Livia Miranda Müller Drumond

Kizomba: a Constituição-potência da Defensoria Pública Brasileira / Livia Miranda Müller Drumond Casseres; Orientador: Adriano Pilatti – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2019.

210f; 30 cm

Dissertação (mestrado) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – teses. 2. Defensoria Pública. 3. assistência jurídica. 4. Assembleia Nacional Constituinte. 5. estudo decoloniais; 6. diferença colonial. I. Pilatti, Adriano. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD:340

Para Rafael.

Agradecimentos

À CAPES e à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, agradeço por proporcionarem condições para a realização desta pesquisa, não apenas com o auxílio financeiro direto da primeira, mas também com o apoio institucional oferecido para que fosse possível conciliar o meu exercício profissional com a escrita.

Aos professores Adriano Pilatti e Thula Pires, agradeço para além da cuidadosa e afetiva orientação, pela inesgotável fonte de inspiração em seus mais prosaicos gestos, capazes de renovar em meu espírito o desejo de lutar pelo bem viver de todas as pessoas.

Aos que cruzaram o meu caminho durante este desafio, Pedro, Mari, Isaac e Bel, e me presentearam com a doçura de uma grande e bela amizade. Obrigada por compartilharem comigo o copo, as risadas, as angústias, o luto, a luta.

Aos amigos Daniel Lozoya, Fábio Amado, Pedro González, Letícia Furtado, Roberta Fraenkel, Thalita Thomé, Marina Vilar, Letícia França Correa, Luana Cristina Lessa e Hugo Cesar Pinto, sem os quais eu não teria tido a tranquilidade necessária para dedicar-me à pesquisa. Agradeço pela paciência, compreensão e pela oportunidade de aprender com vocês todos os dias.

Às mulheres que foram o esteio de minha formação política e que são as responsáveis por plantar em mim a inquietude que move meus passos: Patrícia Magno, Renata Tavares, Arlanza Rebello, Rosane Lavigne, Lúcia Xavier, Jurema Werneck, agradeço por vocês existirem.

À dona Silvana e ao seu Antonio, meus queridos pais, obrigada por incentivarem sonhos e loucuras, incondicionalmente, oferecendo o colo, o abraço, o ombro, quando puderam e também quando não puderam.

Ao meu grande amigo, meu irmão Eduardo, agradeço por acreditar em mim mais do que eu mesma, pelo zelo, pelo afeto de todos os momentos. Somos eu por você e você por mim.

Ao meu companheiro Rafael, parceiro desta e de todas as outras jornadas, pelo amor que me proporcionou uma perspectiva diferente da vida e me situou de outra forma no mundo. Obrigada por enfrentar comigo as madrugadas de leitura, perder os raros momentos de lazer só para oferecer sua companhia, pelo carinho dos cafés, por alimentar minha vida de amor e cuidado e me fortalecer para enfrentar as durezas do percurso.

Agradeço e dedico também este trabalho, por fim, a todos os homens e mulheres que atravessaram meus caminhos, me dedicaram sua confiança, se expuseram em momentos de fragilidade, dividindo comigo suas causas, suas dores, suas experiências, e que me honraram com a oportunidade de colocar-me ao seu lado para lutar por direitos. Ninguém solta a mão de ninguém.

Resumo

Casseres, Livia Miranda Müller Drumond; Pilatti, Adriano. **Kizomba: a Constituição-potência da Defensoria Pública brasileira**. Rio de Janeiro, 2019, 210p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A Defensoria Pública ocupa atualmente destacado papel na ordem constitucional brasileira. Depois de sua constitucionalização em 1988, a instituição foi objeto de diversas reformas constitucionais que acabaram por dotá-la de autonomia funcional e administrativa, instituir um sistema de garantias aos membros da carreira, ampliar suas competências e elevá-la ao patamar de instrumento do regime democrático. Por meio da metodologia de pesquisa documental e da revisão bibliográfica, o trabalho investiga as discussões em torno do tema da assistência jurídica durante o processo constituinte de 1987-1988. Além de identificar os atores e grupos de interesse responsáveis pela inserção da Defensoria Pública na carta política, busca resgatar nas entrelinhas da dinâmica de elaboração constitucional as demandas e expectativas da sociedade brasileira em torno dos serviços jurídicos estatais. A seguir, tomadas como pontos de partida a análise prévia da deliberação constituinte e a matriz teórica do pensamento decolonial, lançam-se reflexões sobre os modos de *ser e fazer* da Defensoria Pública no sistema de justiça do Brasil, com apoio nos *conceitos de colonialismo discursivo e colonialismo jurídico*. Por fim, sustenta-se a apreensão do acesso à justiça e do direito fundamental à assistência jurídica segundo uma hermenêutica constitucional *haitiana*.

Palavras-chave

Defensoria Pública; assistência jurídica; Assembleia Nacional Constituinte; estudos decoloniais; diferença colonial.

Resumen

Casseres, Livia Miranda Müller Drumond; Pilatti, Adriano (Supervisor de Maestria). **Kizomba: la Constitución-potencia de la Defensoría Pública brasileña.** Rio de Janeiro, 2019, 210p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

La Defensoría Pública ocupa actualmente destacado papel en el orden constitucional brasileño. Después de su constitucionalización en 1988, la institución fue objeto de diversas reformas constitucionales que acabaron por dotarla de autonomía funcional y administrativa, instituir un sistema de garantías a los miembros de la carrera, ampliar sus competencias y elevarla al nivel de instrumento del régimen democrático. Por medio de la metodología de investigación documental y de la revisión bibliográfica, el trabajo investiga las discusiones en torno al tema de la asistencia jurídica durante el proceso constituyente de 1987-1988. Además de identificar a los actores y grupos de interés responsables por la inserción de la Defensoría Pública en la carta política, se busca rescatar en las entrelíneas de la dinámica de elaboración constitucional las demandas y expectativas de la sociedad brasileña en torno a los servicios jurídicos estatales. A continuación, tomados como puntos de partida el análisis previo de la deliberación constituyente y la matriz teórica del pensamiento decolonial, se lanzan reflexiones sobre los modos de ser y hacer de la Defensoría Pública en el sistema de justicia de Brasil, con apoyo en los conceptos de colonialismo discursivo y el colonialismo jurídico. Por último, se sostiene la aprehensión del acceso a la justicia y del derecho fundamental a la asistencia jurídica según una hermenéutica constitucional haitiana.

Palabras-clave

Defensoría pública; asistencia jurídica; Asamblea Nacional Constituyente; estudios decoloniales; diferencia colonial.

Sumário

Introdução	14
1 Esquema conceitual	25
1.1 Direito fundamental de acesso à justiça, assistência jurídica, Defensoria Pública e gratuidade judiciária	25
1.2 Os múltiplos formatos assumidos pela política estatal de assistência jurídica e os serviços legais inovadores (assessoria jurídica popular)	33
1.3 Trajetória histórica do modelo brasileiro de assistência jurídica	37
2 Defensoria Pública no processo constituinte de 1987-1988	40
2.1 O avesso do mesmo lugar: recomposição de uma história em fragmentos	40
2.2 Notas metodológicas	47
2.3 Sugestões dos cidadãos	53
2.3.1 A base de dados SAIC	53
2.3.2 Metodologia e resultados da pesquisa	57
2.4 Sugestões apresentadas por partidos políticos, entidades representativas e organizações da sociedade civil	66
2.4.1 Partidos Políticos	69
2.4.2 Associações profissionais e sindicais	72
2.4.3 Organizações da sociedade civil	75
2.5 O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos	86
2.6 Sugestões dos constituintes e entidades representativas	96
2.6.1 Profissões jurídicas	97
2.6.2 Entidades representativas	102
2.7 A Constituinte Popular	105
2.7.1 Estrutura e composição das Subcomissões	106
2.7.2 Subcomissão I-C: dos Direitos e Garantias Individuais	109
2.7.3 Subcomissão III-C: do Poder Judiciário e do Ministério Público	127
2.8 Emendas populares	148

2.9 Redação Final	149
2.10 Conclusão parcial	155
 3 A Defensoria Pública pelas lentes da hermenêutica constitucional haitiana	 160
3.1 Introdução	160
3.2 A construção de um modo de ser: colonialismo discursivo	164
3.2.1 Um projeto privado de poder autorreferente e autolegitimado	165
3.2.2 Os bandeirantes da Defensoria Pública e o mito racista do <i>homo colonialis</i>	171
3.2.3 Violência epistêmica e a razão colonizada dos saberes da Defensoria Pública	178
3.3 A construção de um modo de fazer: colonialismo jurídico	184
3.4 Conclusão parcial	192
 4 Conclusão: Defensoria Pública na encruzilhada	 195
 5 Referências bibliográficas	 200

*Valeu Zumbi
O grito forte dos Palmares
Que correu terras, céus e mares
Influenciando a Abolição*

*Zumbi valeu
Hoje a Vila é Kizomba
É batuque, canto e dança
Jongo e Maracatu*

Vem, menininha, pra dançar o Caxambu (bis)

*Ô, ô, Ô, ô
Nega mina
Anastácia não se deixou escravizar*

*Ô, ô
Ô, ô, ô, ô
Clementina, o pagode é o partido popular
Sacerdote ergue a taça
Convocando toda a massa
Neste evento que congrege
Gente de todas as raças
Numa mesma emoção*

*Esta Kizomba é nossa constituição
Esta Kizomba é nossa constituição*

(Trecho do samba-enredo “Kizomba, a festa da raça”, composto por Rodolpho, Jonas e Luiz Carlos da Vila, que rendeu ao G.R.E.S. Vila Isabel o seu primeiro título no carnaval carioca, em 1988).

Siglas e Abreviaturas

ADEP-MG – Associação das Defensoras e dos Defensores Públicos de Minas Gerais

ADPERJ – Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro

AIDEF – Associação Interamericana de Defensorias Públicas

ANADEF – Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais

ANADEP – Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos

ANAÍ – Associação Nacional de Apoio ao Índio

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANVFEB – Associação dos Veteranos da Força Expedicionária Brasileira

CAMARJ – Caixa de Assistência aos Membros da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

CEAB – Centro de Estudos Afro-brasileiros

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEC – Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

CGT – Central Geral dos Trabalhadores

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNDM – Conselho Nacional de Direitos da Mulher

CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria

CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CPMC – Centro Pró-Memória Constituinte

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEM – Democratas

DPU – Defensoria Pública da União

FENADEP – Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FUNABEM – Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LGBTI – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexuais
MNDH – Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos
MNU – Movimento Negro Unificado
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OPJ – Observatório Permanente da Justiça Portuguesa
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDC – Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PH – Partido Humanista
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRODASEN - Centro de Informática e Processamento de dados do Senado Federal
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RIANC – Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte
SAIC – Sistema de Apoio Informático à Constituinte
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFPR – Universidade Federal do Paraná
USI – União Sindical Independente
USP – Universidade de São Paulo

Introdução

Inúmeras expectativas e promessas orbitam a constitucionalização e a institucionalização do serviço público de assistência jurídica no Brasil. De forma crescente, a Defensoria Pública é tratada pelo ordenamento constitucional e pelo discurso jurídico corrente, assim como vista por grande parcela da própria sociedade, como engrenagem indispensável ao funcionamento do sistema de justiça brasileiro e à concretização da cidadania democrática.

Em pesquisa de opinião realizada no ano de 2017, com o objetivo de identificar a percepção da imagem das instituições públicas em relação a conhecimento, confiança, importância e avaliação da população, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017, p. 24) apurou que a Defensoria Pública foi indicada como a instituição mais importante para a sociedade (49,8% dos respondentes), à frente do Ministério Público (47,4% dos respondentes) e até mesmo da polícia (48,8% dos respondentes).

Recentemente, a propósito do Dia Nacional da Defensoria Pública (instituído nacionalmente pela Lei n.º 10.448/2002), realizou-se no Senado Federal sessão especial em que os parlamentares destacaram o papel desempenhado pelos defensores públicos no acesso à justiça de uma enorme parcela da população. A sessão foi presidida pelo senador Paulo Paim (PT-RS) “que entende que os defensores públicos são os abolicionistas do século 21, pois atuam num país onde parece que se naturalizou a visão de que o exercício dos direitos está diretamente relacionada à renda pessoal do indivíduo.”¹

Ao longo dos últimos trinta anos de vigência da Constituição de 1988, as discussões sobre o acesso à justiça e o serviço estatal de assistência jurídica aos necessitados permaneceram acesas no debate constitucional.

Diversos processos de emenda à Constituição de 1988 se debruçaram sobre o capítulo do texto que trata das funções essenciais à justiça, inclusive para incluir recentemente uma seção própria dedicada a tratar da Defensoria Pública em separado em relação à advocacia (Título IV, Capítulo IV, Seção IV da Constituição de 1988).

¹ Notícia divulgada em 14/05/2018 no portal eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/05/14/papel-constitucional-da-defensoria-publica-e-destacado-em-sessao-especial-do-senado>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Os processos de reforma representados pelas Emendas n.º. 45 de 2004, n.º. 74 de 2013 e n.º. 80 de 2014 promoveram substanciais alterações neste campo e criaram novas condições de fortalecimento e ampliação do modelo publicista de assistência jurídica, em proposições “marcadas por nítida preocupação com a salvaguarda dos direitos humanos” (Castro e Vitto, 2013), com o tema do acesso à justiça e com a formulação de políticas judiciais para o “contingente de excluídos” (Castro e Vitto, 2013).

Destaca-se a alteração realizada pela Emenda Constitucional n.º. 80 de 2014, que, ao modificar a redação do *caput* do artigo 134, elevou a instituição da Defensoria Pública ao patamar de *expressão e instrumento do regime democrático* e consolidou novas funções além da orientação jurídica e defesa dos necessitados, tais como a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos coletivos.

Ao mesmo tempo, é considerado paradigmático o desfecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 3943 (DF), em que o Supremo Tribunal Federal, aos 07 de maio de 2015, à unanimidade reconheceu a ampla legitimidade ativa da Defensoria Pública para promover a tutela de direitos coletivos².

O precedente tem o significado de pacificar o alargamento do escopo da Defensoria Pública para além da defesa tradicional de direitos no formato individual-burocrático de litigância perante o Poder Judiciário e dependente do critério da hipossuficiência econômica. Incorpora-se, definitivamente, em suas competências constitucionais e legais a promoção e defesa de direitos também na perspectiva coletiva (na linguagem da dogmática jurídica, direitos coletivos em sentido lato), não necessariamente atrelada à insuficiência de recursos do grupo beneficiário.

² “Ementa: ação direta de inconstitucionalidade. legitimidade ativa da defensoria pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. ii, da lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da lei n. 11.448/2007). Tutela de interesses transindividuais (coletivos strito sensu e difusos) e individuais homogêneos. Defensoria Pública: instituição essencial à função jurisdicional. Acesso à justiça. Necessitado: definição segundo princípios hermenêuticos garantidores da força normativa da constituição e da máxima efetividade das normas constitucionais: art. 5º, incs. XXXV, LXXIV, LXXVIII, da Constituição da República. Inexistência de norma de exclusividade do Ministério Público para ajuizamento de ação civil pública. Ausência de prejuízo institucional do Ministério Público pelo reconhecimento da legitimidade da Defensoria Pública. Ação julgada improcedente”. Supremo Tribunal Federal, *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 3943 (Distrito Federal)*. Órgão Julgador: Plenário. Data do Julgamento: 07/05/2015. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 06/08/2015.

A construção do entendimento do tribunal envolveu a interpretação das expressões “insuficiência de recursos”, utilizada no artigo 5º, inciso LXXIV, e “necessitados”, adotada pelo artigo 134, ambos da Constituição de 1988.

Neste aspecto, o Supremo Tribunal Federal aderiu ao ponto de vista que deposita no “critério da vulnerabilidade” (Franco e Magno, 2015, p. 23) a definição das funções institucionais da Defensoria Pública, a fim de incorporar ao seu público-alvo e objetivos “novas” demandas por justiça, que desbordam as noções de pobreza e desigualdade econômica que historicamente nortearam sua institucionalização:

A Defensoria Pública não defende o ‘pobre’: o Defensor Público propicia mecanismos de defesa da pessoa humana em toda a sua vulnerabilidade, inclusive a de ordem financeira e econômica, e, nesse espectro, defende a pessoa e a cidadania em todas as suas abrangentes carências e necessidades (Franco e Magno, 2015, p. 18).

Registre-se que, sobre o desenvolvimento de políticas judiciais para garantia do acesso à justiça segundo o critério da vulnerabilidade, é considerado marco-fundante o documento conhecido como “100 Regras de Brasília, Sobre o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade”, aprovado no seio da na XIV Cúpula Judicial Ibero-Americana³, realizada em Brasília no ano de 2008, congregando os Poderes Judiciais da região.

À luz dos quadro normativo constitucional vigente, a literatura jurídica comumente trata a Defensoria Pública como instituição capaz de contribuir para distribuição de justiça social e promoção da cidadania.

De acordo com a corrente de pensamento mais difundida, o serviço estatal de assistência jurídica se diferencia das demais políticas públicas previstas na ordem constitucional por não se restringir à finalidade de garantir o bem-estar da população, mas por representar um dever estatal inerente ao próprio exercício da

³ “A Cúpula Judicial Ibero-Americana é uma organização que tem como objetivo principal adotar projetos e ações em parceria, a fim de promover o fortalecimento das instituições judiciárias e, por extensão, da democracia na Comunidade Ibero-Americana de Nações.

A organização, cuja Secretaria Permanente está sediada em Madri, na Espanha, congrega em seu seio presidentes de cortes supremas, tribunais superiores e de conselhos da magistratura ou órgãos equivalentes de 23 países.

Por meio de iniciativas multilaterais de natureza técnica e política, a Cúpula transformou-se em instrumento fundamental de diálogo e de cooperação jurídica entre os países participantes, na medida em que estimula a reflexão e proporciona oportunidades para a realização de consultas técnicas, seminários e debates nos quais são discutidos problemas e questões comuns” (Superior Tribunal de Justiça).

cidadania (Alves, 2005, pp. 298-299). Defensoria e cidadania seriam termos de uma mesma equação (Sadek, 2013, p. 19).

Concebido o acesso à justiça como “direito-primeiro”, sem o qual todos os demais direitos não encontram concretização, a assistência jurídica aos hipossuficientes seria instrumento necessário à realização da cidadania e alcance da igualdade projetada no pacto político de 1988 (Sadek, 2013, p. 20).

Nesse sentido, não apenas se compreende que a distância entre legalidade e realidade é um fenômeno superável sob as condições políticas firmadas no marco de 1988 – um problema de mera efetividade –, como também se entrega ao sistema de justiça o desafio de promover esta prometida aproximação (Sadek, 2009). E a grande fiadora dessa possibilidade concreta de realização de uma justiça social pelo Direito é a Defensoria Pública:

A Defensoria Pública tem condições de romper com esse ciclo de desigualdades cumulativas, de privações, impulsionando a possibilidade de acesso a direitos (Sadek, 2013, p. 27).

Todavia, ao mesmo tempo em que os teóricos do acesso à justiça discorrem a respeito da fundamentalidade da Defensoria Pública para a consolidação da democracia no Brasil, o percurso de estruturação do serviço de assistência jurídica pelo país e a concretização das condições constitucionais relacionadas à sua necessária autonomia para o desempenho das funções têm esbarrado em graves dificuldades.

As limitações reveladas, por exemplo, pelos Diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil e na América⁴ (Ministério da Justiça/AIDEF) e pelo Mapa da Defensoria Pública no Brasil (IPEA)⁵ indicam a insuficiência do número de profissionais nos quadros, o grande contingente populacional que permanece sem atendimento, a abissal deficiência do orçamento público destinado à carreira etc.

Mais recentemente, o contexto histórico-político em que o país está inserido, cuja metáfora mais expressiva talvez seja a aprovação da Emenda Constitucional n°. 95, em 15 de dezembro de 2016, agudiza a situação de déficit nos serviços públicos de assistência jurídica, que ao mesmo tempo se veem diante

⁴ Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/Diagnostico-DP.pdf> e <https://www.anadep.org.br/wtksite/downloads/iv-diagnostico-da-defensoria-publica-no-brasil.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁵ Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

do aumento do volume de seu público-alvo e da insuficiência de insumos materiais e humanos para atendê-lo⁶.

Com o congelamento dos gastos sociais do Estado pelos próximos vinte anos, se reafirma o pacto social voltado a atender às demandas impostas pelo neoliberalismo em escala global, e, ao menos por este prazo, se assegura uma política de austeridade que sufoca de forma ainda mais extrema as demandas por justiça social.

O cenário atual e a projeção histórica da institucionalização das Defensorias Públicas no Brasil revelam, portanto, uma situação de permanente precariedade – apenas mais explícita em momentos de austeridade. Paralelamente, tem-se uma série de barreiras à efetividade do direito fundamental de assistência jurídica, que impedem a sua concretização tal como desenhado na Constituição de 1988.

No entanto, tais fenômenos são usualmente tratados como mera *distorção*, *hipotrofia institucional* (Castro e Vitto, 2013) ou *deficiência crônica* (Sarmiento, 2015), passível de ser solucionada por meio de uma “política de investimentos e valorização dessa instituição” (Godoy e Costa, 2015, p. 336).

O referido enfoque está presente sobretudo nas investigações que abordam o tema nos limites da dogmática jurídica, cujo tom é o sentimento de otimismo ou idealismo em relação à capacidade do Estado de promover, verticalmente, reformas jurídicas capazes de dar conta das barreiras ao acesso à justiça. Alimenta-se a crença de que a modernização do Estado permitiria atravessar – num sentido de evolução linear rumo a um patamar igualitário e universal – as chamadas “ondas renovatórias” do acesso à justiça (Roger e Esteves, 2017, p. 17), que permitiriam realizar a transformação social por meio do direito.

⁶ Veja-se, a título de exemplo, a realidade exposta recentemente pela Associação dos Defensores Públicos do Estado do Espírito Santo: “A evasão de defensores na Defensoria Pública do Estado e a falta de investimentos no órgão têm provocado o fechamento de unidades, principalmente no interior do Espírito Santo. É a Defensoria que presta assistência jurídica à parcela mais pobre da população, que não pode arcar com um advogado. Com orçamento e defensores em queda ano a ano e demanda em ascensão, o serviço acaba ficando comprometido” (disponível em: <http://seculodiario.com.br/36137/12/ijna-epoca-que-houve-crescimento-orcamentario-grande-a-defensoria-continuou-a-ser-relegada-e-quando-ha-corte-e-tratada-de-forma-isonomicaij>. Acesso em: 16 jan. 2019.) Conjuntura semelhante é enfrentada pela Defensoria Pública do Estado do Mato Grosso, que em agosto de 2017 suspendeu seu atendimento em 15 cidades (Alto Taquari, Dom Aquino, Feliz Natal, Itiquira, Marcelândia, Nortelândia, Nova Ubiratã, Nova Canaã do Norte, Paranaíta, Pedra Preta, Poxoréu, Querência, Rio Branco, Santo Antônio de Leverger e Vila Bela da Santíssima Trindade) para realizar adequações ao orçamento deficitário (disponível em: <http://www.rdnews.com.br/executivo/defensoria-alega-falta-de-recursos-e-suspende-atuacao-em-15-cidades-de-mt/88977>. Acesso em: 16 jan. 2019).

Contudo, ao apostar pura e simplesmente na ampliação do investimento público ou na eficiência da gestão administrativo-financeira, este ângulo de análise peca, preliminarmente, por desconsiderar a conjuntura global mais ampla de desmantelamento das políticas de bem-estar (Sommerlad, 2015) e de fragmentação/privatização dos serviços de assistência jurídica (Alves e González, 2017), que estabelece uma diretriz em sentido precisamente contrário às expectativas criadas.

Por outro lado, outras perspectivas colhidas de uma matriz interdisciplinar de conhecimento (por exemplo, as da ciência política e da sociologia jurídica), complexificam a análise sobre esta relação de (ao menos aparente) contradição entre a normatividade constitucional e a realidade da implementação das Defensorias Públicas brasileiras.

Ao considerar, com acerto, os interesses corporativos na manutenção dos privilégios e do estatuto diferenciado próprio das carreiras jurídicas, Moreira (2017) procura explicar a dificuldade de institucionalização do projeto de Defensoria a partir dos padrões de conflito identificados nos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Ao focar a influência das instituições na formação de grupos de interesse, bem como na definição de suas estratégias e objetivos, Moreira (2017) observa que grande parte das resistências à constitucionalização das Defensorias Públicas como modelo nacional e uno de serviço de assistência jurídica decorreu de três tipos de objeções: aquelas relacionadas aos interesses corporativos de outros arranjos de assistência jurídica (como a advocacia e as procuradorias do estado que prestavam assistência judiciária); as relacionadas à autonomia federativa (em que se defendida a possibilidade de cada Estado da federação optar pelo formato de política de acesso à justiça mais adequado à sua realidade); e, por fim, as relacionadas à centralidade que o Ministério Público adquiria no sistema de justiça em sua reconfiguração durante a Constituinte de 1987-1988.

Daí conclui o autor que o projeto de consolidação da Defensoria Pública permaneceu em aberto. Em primeiro lugar porque o produto final consolidado no art. 134 da Constituição não partiu da iniciativa consensual dos constituintes, mas sim de defensores públicos e assistentes judiciários que exerceram *lobby* permanente e canalizaram suas pretensões no debate constituinte. E ainda porque o texto constitucional aprovado manteve uma abertura que permitiu que os Estados

adiassem a criação das Defensorias nas diversas unidades da federação e definissem seu grau de autonomia (Moreira, 2017, p. 672).

E os conflitos detectados na Constituinte se reproduziriam nas décadas seguintes no plano do legislativo federal, nas subsequentes disputas por autonomia, bem assim na arena estadual, em que os profissionais teriam de persistir exercendo pressão para a expansão dos serviços da instituição (Moreira, 2017, p. 672).

Já o ponto de vista colhido da sociologia jurídica realiza um balanço entre o potencial de promoção de justiça social por parte da Defensoria Pública e os distintos fatores que estabelecem limites à sua atuação. Élide Lauris dos Santos aponta percucientemente que o tema do acesso à justiça:

tem se destacado sobretudo pela sua negação, isto é, pela perpetuação de processos de diferenciação e hierarquização social enquanto causas e consequências das limitações ao acesso à justiça e aos direitos (Santos, 2009, p. 122).

Sobretudo inspiradas pelo Projeto Florença, as investigações sobre o tema do acesso à justiça experimentaram uma fase inicial de otimismo geral (fase universalista), permeada pela ideia de que a igualdade de oportunidades de acesso se traduziria na promoção de justiça social. No entanto, a lógica do direito entregue pelo Estado tal como um bem público – à semelhança da moradia, da assistência à saúde ou da educação – dependia da crença no Estado Providência como ponto de chegada das sociedades ocidentais (Santos, 2009, p. 128).

Reconhece-se, então, que a ideia de universalização do acesso é irrealizável, ante a falência do projeto de Estado de Bem-Estar, que escancara os limites da capacidade estatal de alargar uma política pública de assistência jurídica, embora não se deixe de reconhecer que a ampliação das oportunidades de acesso continue guardando potencialidades no âmbito da transformação e justiça social (Santos, 2009, p. 122).

Com isso, se problematiza a própria solidez da arquitetura constitucional dos distintos modelos publicistas de assistência jurídica, ante a “crise” das políticas de bem-estar, que tem significado a incapacidade das próprias instituições oficiais em manter seus serviços públicos. Denomina-se de “pós-universalismo” esta conjuntura de avanço do liberalismo econômico e crise do Estado-Providência em que a agenda “justiça para todos” por meio do alargamento da política pública já não se sustenta como projeto (Santos, 2009, p. 123).

Se é praticamente um consenso a relevância da função constitucional entregue à Defensoria Pública no âmbito da administração da justiça, são múltiplas

as formas de interpretar os embaraços enfrentados pela jovem instituição na efetivação do direito de acesso à justiça de forma mais igualitária.

Entretanto, a maior parte da literatura, especialmente no âmbito da abordagem dogmático-processual, não tem articulado as deficiências da assistência jurídica estatal com a trajetória histórico-constitucional dos serviços jurídicos brasileiros, nem com as estruturas sociais e políticas sobre as quais foram edificados.

Esta pesquisa tem como objetivo apresentar uma compreensão *haitiana* do modelo estatal de assistência jurídica gratuita constitucionalizado em 1988. Almeja o trabalho superar a tautologia das tentativas de explicar por dentro do direito a “falta de efetividade” da própria ordem jurídico-constitucional.

Ao tomar o prisma hermenêutico-constitucional que define a Revolução Haitiana de 1791-1804 como lócus basilar do constitucionalismo brasileiro (Queiroz e Duarte, 2016, p. 36), busca o presente trabalho situar os serviços jurídicos na luta por direitos e articular uma historiografia mais condizente com as potências e agências negras, a fim de formar uma compreensão libertadora e descolonizada da assistência jurídica estatal.

O desafio proposto não prescinde da definição das noções de “acesso à justiça”, “Defensoria Pública”, “assistência judiciária”, “assistência jurídica” e de “assessoria jurídica popular”, fundamentos conceituais que serão mobilizados ao longo de todo o trabalho.

Assim, o Capítulo 1 destina-se a traçar um esquema conceitual e, brevemente, percorrer a história da assistência jurídica estatal no Brasil, por meio da revisão da literatura que se debruça sobre a trajetória dos serviços jurídicos, culminando na constitucionalização do modelo de Defensoria Pública, no marco da Constituição de 1988.

O segundo capítulo, por seu turno, ingressa propriamente no objetivo de resgate das demandas e expectativas torno dos serviços jurídicos estatais presentes nos registros da elaboração constitucional de 1987-1988 e ainda na análise da interação entre os distintos grupos de interesse mobilizados em torno da assistência jurídica naquele contexto.

A base empírica em que repousa o estudo empreendido no Capítulo 2 consiste nos documentos históricos e na literatura de apoio que retratam as disputas

constituintes travadas ao redor dos modelos possíveis de assistência jurídica durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Foi utilizado o acervo histórico oficial da ANC, que materializa as sugestões documentadas, tanto dos cidadãos, quanto de instituições, de entidades, de segmentos organizados da sociedade civil e ainda dos constituintes, para o novo texto constitucional. E avançando cronologicamente para o período de sua instalação (1987-1988), a pesquisa debruçou-se sobre as atas que guardam os debates da ANC, com especial enfoque nos trabalhos da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais e da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

A escavação da história constitucional da assistência jurídica, permitirá o desvelamento – paralelamente à narrativa hegemônica sustentada em pontos de vista pretensamente universais e totalizantes do processo constituinte da Defensoria Pública brasileira – da narrativa dos “esquecidos”, relegados ao silêncio e à passividade diante da legalidade constitucional instituída.

Almeja-se, então, chegar o mais próximo possível a um olhar voltado de baixo para o topo do edifício do modelo publicista de assistência jurídica, distinguindo-se a *Constituição-ato* e a *Constituição-potência* da Defensoria Pública brasileira.

Com base no conceito de *historicalidade* fornecido pela perspectiva crítica de Ranajit Guha⁷ adota-se uma filosofia histórica que coloca em xeque a narrativa pretensamente universal colhida da visão de mundo tipicamente europeia (Vilella Filho, 2015, pp. 4-5).

Passa a ser possível, então, com alicerce no referencial teórico de Guha e na afirmação de uma cultura jurídica pluralista (Wolkmer, 2001), a diferenciação entre a *Constituição-ato*, norma constitucional positivada e incorporada oficialmente pelo ordenamento jurídico, e a *Constituição-potência*, exterior aos limites do monismo jurídico estatal, emanada das expressões do poder constituinte originário suprimidas ou negadas pelo direito instituído.

⁷ Intelectual indiano, expoente do movimento pós colonial conhecido como “Estudos Subalternos” que, ao lado de outros autores com forte aporte gramsciano, como Dipesh Chakrabarty, se opôs ao que considerava uma visão colonialista e elitista da história da Índia, de modo a resgatar a dimensão da história representada pela vivência dos grupos sociais marginalizados em relação à estrutura de poder hegemônica (GUHA, Ranajit. *History at the limit of World-History*. Columbia University Press, 2002).

Propõe-se, com isso, a existência de outras fontes de juridicidade do direito fundamental à assistência jurídica e da Defensoria Pública, ancoradas no projeto emancipatório do pluralismo jurídico. Defende-se, pois, um novo constitucionalismo, capaz de extrair legitimidade do reconhecimento de legalidades insurgentes, colhidas das práticas jurídicas informais dos atores sociais, e não simplesmente das regras formalmente emanadas do poder público competente (Wolkmer, 2001).

O trabalho avança no Capítulo 3 para a ambição de produzir uma nova leitura sobre o papel desempenhado atualmente pela Defensoria Pública na democracia brasileira, com base em uma perspectiva decolonial.

As reflexões propostas na terceira etapa da investigação remontam à tradição crítica de pensamento latino-americano que o grupo Modernidade/Colonialidade (M/C) condensou na década de 1990 em diversos países situados ao sul do continente americano (Ballestrin, 2013), bem como na produção dos intelectuais diaspóricos que, mesmo antes do reconhecimento de uma corrente de pensamento com esta denominação, dedicaram-se (pelo menos desde o século XIX) a denunciar a insuficiência dos modelos analíticos tradicionais das ciências sociais para explicar a situação de dominação vivida por múltiplos grupos oprimidos pelo sistema mundo capitalista/moderno-colonial (Grosfoguel, 2008).

Mais do que transcender as observações ordinariamente circunscritas ao plano da dogmática jurídica, procura-se superar a lente racionalista universal abstrata que estatui as noções de “acesso à justiça” e de “cidadania” e pretende explicar as desigualdades existentes na realidade brasileira sem considerar as permanências da colonialidade no seu sistema jurídico-judicial.

Nesse passo, em vez de partir dos construtos teóricos autorreferentes do direito, resgato as realidades e experiências comuns vividas historicamente por milhões de pessoas na América Latina e, a partir de uma concepção de injustiça social geopoliticamente contextualizada, traço algumas linhas no sentido de uma compreensão decolonial do lugar ocupado pela Defensoria Pública na engrenagem do sistema de justiça brasileiro.

Coloca-se, pois, como problema central da pesquisa a indagação sobre se, afinal, é possível descolonizar o discurso e as práticas do serviço público de assistência jurídica brasileiro?

Em outras palavras, seria uma alternativa pensar a Defensoria Pública como instrumento de luta desde a ideia de Constituição-potência e não apenas desde a Constituição-norma formal?

Em síntese, o trabalho consiste numa tentativa de contribuir para a produção de conhecimento crítico a respeito do modelo brasileiro de assistência jurídica, baseado em experiências sociais de resistência, mas distante da pretensão de estabelecer uma verdade ou uma resposta definitiva para as inquietudes que envolvem o tema.

Ao contrário, trata-se de produzir um conhecimento retificado, no sentido de que estará permanentemente sujeito à crítica, será incompleto, parcial e localizado historicamente. Ao mesmo tempo, trata-se de uma produção científica cujas aspirações inovadoras e críticas residem em ser forjada a partir do ponto de vista das classes subalternas e ser submetida à necessária vigilância teórica no sentido dos interesses dos subalternos (Miaille, 1984, pp. 37-39).

Esquema conceitual

A primeira etapa deste trabalho se desdobra em dois objetivos: i) resgatar as demandas e expectativas em torno dos serviços jurídicos estatais encontradas nas entrelinhas da elaboração constituinte; ii) esquadriñar a interação entre os grupos de interesse e atores cuja mobilização conduziu à decisão política inédita de constitucionalizar a assistência jurídica pública por meio da organização nacional e unificada da carreira da Defensoria Pública.

Contudo, antes de lançar o leitor à investigação propriamente dita, faz-se necessário traçar um breve esquema conceitual, a fim de delimitar – ao menos no plano normativo – o recorte do objeto estudado nas escavações da história constitucional da Defensoria Pública brasileira.

São os elementos-chave manejados nos próximos capítulos as noções de: acesso à justiça, assistência jurídica, assistência judiciária, Defensoria Pública e assessoria jurídica popular.

1.1

Direito fundamental de acesso à justiça, assistência jurídica, Defensoria Pública e gratuidade judiciária

A fórmula do *acesso à justiça* no direito brasileiro pode assumir diversos significados.

Em primeiro plano, está o sentido mais restrito de *inafastabilidade do controle jurisdicional* ou *proteção judiciária*, que decorre da regra plasmada no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição de 1988⁸. Reputada pela doutrina constitucionalista como a principal garantia dos direitos subjetivos acolhidos pela carta de 1988, a proteção judicial entrega ao poder judiciário o monopólio da jurisdição, em decorrência do princípio da separação de poderes. Ao mesmo tempo, faculta aos cidadãos a prerrogativa de provocar a atividade jurisdicional sempre que um direito seja lesado ou ameaçado (Silva, 2014, pp. 432-433).

Desde 1946, a previsão do direito de ação como proteção judicial efetiva contra

⁸ “Art. 5º. (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

violações a direitos esteve presente nas constituições brasileiras⁹, cada qual com seus matizes. Contudo, em 1988, a garantia foi elástica em relação à previsão da constituição anterior, passando a abranger não só a tutela jurisdicional repressiva, mas também a preventiva, e ainda a possibilidade de levar a juízo conflitos envolvendo direitos de natureza coletiva. O novo texto constitucional ainda suprimiu a exigência restritiva de prévio esgotamento da via administrativa, admitindo que o cidadão fosse diretamente ao Poder Judiciário reclamar uma pretensão (Cintra *et al.*, 2009, p. 87).

Na gramática do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o acesso à justiça é tratado como *direito humano*. Desde a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, reconhece-se que:

toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a que sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida (Organização das Nações Unidas, 1948, artigo 10).

Da mesma forma, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (incorporada ao ordenamento interno pelo Decreto n°. 678 de 1992) dispõe em seus artigos 8 e 25:

Artigo 8. Garantias Judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (Organização dos Estados Americanos, 1969).

Artigo 25. Proteção Judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. (Organização dos Estados Americanos, 1969).

Na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em conjunto com as obrigações gerais de respeito e garantia dos direitos humanos (artigos 1.1 e 2), a interpretação dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos tem proporcionado a fixação de diretrizes para concretização do direito de acesso à justiça nos Estados da OEA.

O acesso à justiça na construção jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos é indissociável da proteção dos direitos humanos previstos na

⁹ “Art. 141. (...) §4º A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.”

Convenção e admite a responsabilização internacional dos Estados por sua violação. No diálogo com a jurisprudência internacional, a garantia é densificada e reforçada no direito interno (Piovesan, 2010, p. 98).

Nos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a noção de acesso à justiça é bastante dilatada e inclui: o direito a um recurso judicial efetivo contra atos atentatórios dos direitos fundamentais, o direito ao devido processo legal, o direito à assistência jurídica estatal, o direito de ser ouvido, o direito à justiça, o direito à verdade etc. (Blanco, 2012).

Por sua vez, a teoria geral do processo atribui ao acesso à justiça um significado que desborda a mera previsão constitucional de um direito de ação na estrutura judiciária.

Mesmo do ponto de vista da dogmática jurídica, o conceito não se esgota na possibilidade de ingresso no sistema judicial, mas traduz-se no dever do Estado de “assegurar que todos tenham condições efetivas de postular e de defender seus direitos perante o sistema de justiça” (Roger e Esteves, 2017, p. 2).

Tal acepção significa a exigibilidade de mecanismos que permitam aos cidadãos participar da jurisdição, percorrendo todo o caminho de princípios e garantias ofertados pela ordem jurídica formal, culminando na “pacificação social com justiça” (Cintra et al., 2009, pp. 39-40).

Estão compreendidas na noção de acesso efetivo à justiça, segundo a teoria geral do processo, as seguintes premissas: (i) o sistema judicial deve manter suas portas abertas a todos os tipos de pessoas e causas; (ii) ao mesmo tempo, deve garantir a todas elas o respeito às regras do jogo durante o percurso – devido processo legal –; (iii) deve também assegurar uma real participação em diálogo dos cidadãos, de tal forma que sejam capazes de influenciar o resultado – contraditório e justiça das decisões – e, finalmente, (iv) há de ser efetivo, sem deixar nenhum resíduo de injustiça, por exemplo por demora excessiva ou pela inutilidade da solução final (Cintra, et al., 2009, pp. 40-41).

Assim, as inúmeras garantias judiciais-processuais consagradas na Constituição de 1988 e nos tratados internacionais de direitos humanos (desde o *habeas corpus*, o devido processo legal, a duração razoável do processo, a ação popular e até a assistência jurídica gratuita) são instrumentos derivados da ideia central de efetivação do acesso à justiça.

A noção mais ampla de acesso à justiça como expressão da ampliação da ação

e das expectativas de busca por justiça em face do sistema jurídico é recente no direito. Remonta à década de 1960 e tem relação com a popularidade da pesquisa conhecida como “Projeto Florença”, coordenada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, com financiamento da “Ford Foundation” (Santos, 2013, p. 35; Porto, 2009, p. 29).

Por meio da coleta de dados sobre o sistema judicial de diversos países (em sua maioria de “economia desenvolvida”), juristas, sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos, relataram experiências no campo do acesso à justiça, no marco teórico do direito processual civil, mas com um olhar sociológico possibilitado pela abrangente pesquisa empírica empreendida (Porto, 2009, pp. 29-32).

Os resultados da investigação do Projeto Florença, publicados no seu relatório geral, em meados da década de 1970, permitiram fixar as bases do se chamou na processualística de “novo conceito de acesso à justiça”, além de trazerem consigo soluções práticas para fazer frente aos obstáculos identificados como empecilhos ao acesso.

O sentido efetivo do acesso à justiça, para os coordenadores do Projeto Florença, estaria relacionado à distribuição igualitária das armas ou mecanismos necessários para a concretização dos direitos previstos formalmente na ordem jurídica:

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário, que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (Cappelletti e Garth, 1988, p. 12).

Nos termos de Cappelletti e Garth, do acesso puramente formal à justiça, derivado de uma estrutura liberal clássica de Estado e de uma ideia de cidadania estritamente política, seria possível evoluir à noção de *acesso efetivo*, própria dos Estados Democráticos de Direito e resultante do ciclo social da cidadania moderna¹⁰.

A ideia de “evolução teórica do acesso à justiça” defendida pelos autores tinha como fundamento a correlata projeção da evolução sociopolítica dos Estados modernos rumo ao Estado Providência. As grandes expectativas em torno da democratização dos Estados e das suas instituições passariam a escoar também pelo alargamento do acesso à justiça (Santos, 2013, p. 38).

É importante traçar aqui uma diferenciação entre acesso efetivo com foco nos serviços judiciários - recorte adotado pelo Projeto Florença - e o acesso efetivo com foco nos resultados individual e socialmente justos (Porto, 2009, p. 33).

¹⁰ O percurso clássico de conquista de direitos, escalonado nas dimensões civil, política e social, é descrito, com base na experiência inglesa, por T. S. Marshall (1967).

Tende a esta última linha analítica a posição dos teóricos do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), da Faculdade de Economia de Coimbra, referência na pesquisa empírica sobre direito e sociedade, coordenado pelo sociólogo português Boaventura de Souza Santos.

O OPJ, em vez de privilegiar a igualdade de oportunidades no acesso ao sistema judicial, opta por um enquadramento mais abrangente: o do *acesso ao direito* em sentido amplo, seja no espaço estatal ou não.

É o mote das investigações do OPJ a efetividade dos direitos individuais e coletivos, o que significaria para os cidadãos: em primeiro lugar, o conhecimento de seus direitos; em segundo lugar, a inconformidade diante da violação; e, finalmente, a disponibilidade de condições de vencer os custos de oportunidade e as barreiras econômicas, sociais e culturais que impedem o acesso ao direito (Porto, 2009, p. 33-34).

O multifacetado problema do acesso à justiça adquiriu relevo na agenda pública brasileira somente na década de 1980, com o processo de redemocratização. Coincidentemente, em 1988, ano da promulgação da nova Constituição, foi publicada em português do Brasil uma versão do relatório geral do Projeto Florença, com tradução de Ellen Gracie Northfleet – a obra originalmente intitulada “Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report” recebeu simplesmente o título “Acesso à Justiça” (Porto, 2009, p. 45).

Ao contrário do que ocorrera com o movimento por acesso à justiça nos países centrais nas duas décadas anteriores, a discussão não chega ao Brasil como consequência da expansão do Estado de Bem-Estar Social ou da necessidade de efetivar uma nova dimensão de direitos formalmente acolhidos pela ordem jurídica (os direitos sociais), como observou a socióloga Eliane Junqueira.

No Brasil dos anos 1980, o acesso à justiça estaria envolvido no processo de construção mesma da cidadania e da democratização do Estado brasileiro. Diante do processo histórico de privação de direitos básicos e subordinação socioeconômica da maior parte da população, bem como da sua exclusão jurídico-política, a preocupação fundamental seria a de dar acesso à justiça à maioria do povo brasileiro:

Os motivos para o despertar do interesse brasileiro no início dos anos 80 para esta

temática, portanto, devem ser procurados não neste movimento internacional de ampliação do acesso à Justiça, mas sim internamente, no processo político e social da abertura política e, em particular, na emergência do movimento social que então se inicia. Invertendo o caminho clássico de conquista de direitos descrito por Marshall (1967), o caso brasileiro não acompanha o processo analisado por Cappelletti e Garth a partir da metáfora das três ‘ondas’ do ‘access-to-justice movement’. Ainda que durante os anos 80 o Brasil, tanto em termos da produção acadêmica como em termos das mudanças jurídicas, também participe da discussão sobre direitos coletivos e sobre a informalização das agências de resolução de conflitos, aqui estas discussões são provocadas não pela crise do Estado de bem-estar social, como acontecia então nos países centrais, mas sim pela exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, entre os quais o direito à moradia e à saúde (Junqueira, 1996, p. 2).

Embora o problema, em países como o Brasil (que por sinal não esteve incluído nas pesquisas do Projeto Florença), assumisse uma complexidade totalmente incompatível com a fundamentação construída pelo “Movimento pelo Acesso à Justiça”, a temática chegaria ao ambiente acadêmico no final da década de 1980 e influenciaria as reformas jurídicas no país, especialmente com desdobramentos no campo teórico do processo civil (Porto, 2009, p. 52).

Apesar do tipo diverso do desenvolvimento histórico brasileiro, que não corresponde à tríade de direitos civis, políticos e sociais concebida por T. H. Marshall¹¹ (Porto, 2009, p. 48), a concepção de acesso à justiça como expansão de uma etapa do Estado e da cidadania foi, em muitos casos, transposta para o campo jurídico brasileiro sem maiores reflexões¹².

Despertaram especial interesse a abordagem dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça presente na obra de Cappelletti e Garth e as correspondentes soluções práticas, que os autores sintetizaram na célebre metáfora das “ondas renovatórias do acesso à justiça”.

Um dos vieses das reformas renovatórias¹³ descritas no relatório geral tinha em mira justamente as barreiras econômicas que o alto custo do ingresso em juízo impõe a determinados segmentos sociais.

¹¹ Com inspiração na experiência inglesa, o sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall analisou a evolução da cidadania a partir da conquista progressiva dos direitos civis, políticos e sociais em *Cidadania, classe social e status* (Marshall, 1977).

¹² Aprofundo no Capítulo 3 esta problemática transposição das conclusões do Projeto Florença para a realidade brasileira.

¹³ É possível apontar três ordens de esforços de ampliação do acesso que o Projeto Florença sistematizou: “podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira ‘onda’ desse movimento novo – foi a *assistência judiciária*; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar *representação jurídica para os interesses ‘difusos’*, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente de ‘*enfoque de acesso à justiça*’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo” (Cappelletti e Garth, 1988, p. 31, grifos no original).

Na sistematização promovida pelos pesquisadores, foi apontado como o primeiro obstáculo a ser vencido a cobrança de taxas judiciárias e as despesas com o patrocínio de advogados:

A resolução formal de litígios, particularmente nos tribunais, é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas. Se é certo que o Estado paga os salários dos juízes e do pessoal auxiliar e proporciona os prédios e outros recursos necessários aos julgamentos, os litigantes precisam suportar a grande proporção dos demais custos necessários à solução de uma lide, incluindo os honorários advocatícios e algumas custas judiciais. (...) Pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. Em primeiro lugar, elas podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio. Cada uma dessas capacidades, em mãos de uma única das partes, pode ser uma arma poderosa; a ameaça de litígio torna-se tanto plausível quanto efetiva. De modo similar, uma das partes pode ser capaz de fazer gastos maiores que a outra e, como resultado, apresentar argumentos de maneira mais eficiente. Julgadores passivos, apesar de suas outras e mais admiráveis características, exacerbam claramente esse problema, por deixarem às partes a tarefa de obter e apresentar provas, desenvolver e discutir a causa. (Cappelletti e Garth, 1988, pp. 15-16 e 21-22).

Os “serviços jurídicos para os pobres” foram identificados como os primeiros esforços importantes para incremento do acesso à justiça (inseridos, pois, na primeira onda renovatória) e, segundo os autores, ao longo da década de 1960, ocuparam o topo da agenda das reformas judiciárias nos países capitalistas centrais (Cappelletti e Garth, p. 33).

Os programas públicos de *assistência jurídica* teriam sido desenvolvidos, na conjuntura histórica do pós-guerra, favorecidos pela consciência social despertada na sociedade da época. Aponta-se como exemplos de países que adequaram os sistemas de assistência jurídica neste momento histórico: os EUA, a França, o Canadá, a Suécia, a Austrália, a Holanda, a Áustria, a Inglaterra e a Alemanha Ocidental (Cappelletti e Garth, pp. 33-35).

Na ordem constitucional brasileira pactuada em 1988, a *assistência jurídica* foi incorporada como prestação a cargo do Estado em benefício das pessoas economicamente necessitadas, a se realizar por meio de um corpo de funcionários públicos criado especificamente para tanto: a *Defensoria Pública*.

O direito subjetivo à assistência jurídica tem assento nos artigo 5º, inciso LXXIV, e 134 da Constituição da República de 1988, nos quais definiu-se como instituição pública responsável pela prestação dos serviços jurídicos à população a *Defensoria Pública*¹⁴. Aqui o constituinte fez a opção de organizar nacionalmente, em

¹⁴ “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação

uma carreira própria e uniformizada, dotada de um sistema de garantias e prerrogativas, o apoio jurídico aos necessitados.

Esta representação pode se dar em juízo (*assistência judiciária* propriamente dita) e também extrajudicialmente (por exemplo em atividades de educação em direitos, consultoria jurídica, resolução de conflitos por meios alternativos etc.).

A par dos contornos normativos e das definições extraídas da dogmática processual, na seara da sociologia do direito, é possível encontrar uma concepção bastante alargada de assistência jurídica, que se conecta àquela linha teórica mais abrangente de *acesso ao direito* do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Tal ponto de vista adota como pressuposto um escopo mais amplo para os serviços jurídicos estatais. Mais do que a simples universalização do acesso ao sistema judicial, a assistência jurídica transcenderia o aspecto meramente instrumental à atividade jurisdicional. É o que se encontra na obra de Élide Oliveira Lauris dos Santos (2013, p. 170):

De acordo com o meu entendimento, o conceito de assistência jurídica associa-se à ideia de que o exercício de utilização do direito e dos tribunais não cumpre apenas funções instrumentais (resolução/pacificação dos conflitos), mas também funções políticas e simbólicas (Santos et al., 1996). Nesse sentido os serviços de assistência jurídica podem referir-se a uma vasta tipologia de intervenções: informação e consulta jurídicas, patrocínio judiciário, aconselhamento, resolução extrajudicial dos conflitos, articulação em campanhas e movimentos de pressão, lobbying e outras atividades dirigidas à reforma do direito e à compreensão das relações de poder subjacentes ao conflito social.

Já a figura da *gratuidade de justiça* (*justiça gratuita* ou ainda *gratuidade judiciária*), embora também inserida na “primeira onda renovatória” do Projeto Florença, não se confunde com a assistência jurídica. Isso porque a justiça gratuita cinge-se à dispensa provisória de pagamento das despesas judiciais ou extrajudiciais usualmente cobradas para o exercício de atos processuais – tais como as taxas cobradas pelo Poder Judiciário para a distribuição de uma demanda ou a interposição de um recurso e os ônus da sucumbência que o vencido na causa tem de suportar. No direito brasileiro, está regulamentada no Código de Processo Civil de 2015 (artigos 98 a 102¹⁵).

jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)”.

¹⁵ “Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei”.

1.2

Os múltiplos formatos assumidos pela política estatal de assistência jurídica e os serviços legais inovadores (assessoria jurídica popular)

Delineados os conceitos fundamentais que serão manejados na pesquisa, se faz necessário revisar brevemente as principais políticas de assistência jurídica adotadas pelos Estados ocidentais contemporâneos e outras formas de assessoramento jurídico popular que despontaram na América Latina ao longo do recente processo de redemocratização no continente.

Os modelos de assistência jurídica são diversos e se complexificaram ao longo da segunda metade do século XX, em meio ao movimento pelo acesso à justiça¹⁶ na Europa e nos Estados Unidos da América. Naquele contexto histórico, ocupava o horizonte das sociedades capitalistas o ideal do Estado de Bem Estar Social – que seria o auge do seu percurso evolutivo – e o próprio acesso ao Direito passou a ser enxergado como um “bem público”, a ser distribuído pelo Estado aos cidadãos.

A disponibilidade de um serviço jurídico à população assumiu a natureza de verdadeira obrigação estatal e deixou de representar um mero ato de caridade. Estava dada como condição de consolidação das democracias liberais modernas a isonomia na participação dos serviços judiciários (Alves, 2005, p 46).

Roger e Esteves (2017, p. 7) enumeram diversos programas de assistência jurídica encontrados no continente europeu e nas Américas: (i) *pro bono*; (ii) *judicare*; (iii) estafe assalariado; (iv) modelo dos países socialistas e (v) modelo híbrido, em que há combinações dos anteriores.

Entretanto, os limites deste trabalho não permitem a análise mais aprofundada que seria indispensável para formular uma avaliação crítica do acesso à justiça e da assistência jurídica, comparativamente, nos países capitalistas centrais, na periferia da economia mundial e nos países socialistas. Por tais razões, o esquema a seguir se restringe à finalidade puramente descritiva.

O sistema de assistência designado *pro bono* se caracteriza por ser prestado por advogados de forma autônoma, sem qualquer tipo de contraprestação pecuniária do Estado, em geral com fundamento em preceitos de caráter moral, como as ideias de

¹⁶ Aponta-se que, nas décadas finais do século XX, com a emergência de uma nova expressão da organização política estatal, o Estado Democrático de Direito, e um novo ciclo de acúmulos da cidadania moderna – os direitos sociais –, eclodiram demandas pela efetividade do acesso à justiça.

caridade e de solidariedade comunitária (Alves, 2005, p. 67). Historicamente, a advocacia assistencial-caritativa esteve disponível de modo esparso e não organizado anteriormente à consolidação dos modelos de assistência jurídica pública.

Todavia, persiste até os dias de hoje a atuação *pro bono* dos profissionais da advocacia e em diversos países do continente americano, com especial relevância nas causas cíveis, uma vez que, a assistência jurídica estatal circunscreve-se à jurisdição penal na maior parte deles (Roger e Esteves, 2017, p. 7).

Por outro lado, no sistema *judicare*, originário dos países europeus, o serviço de assistência jurídica é prestado por advogados que recebem contraprestação do Estado pelas atividades desempenhadas em cada caso concreto:

A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota de honorários: o Estado, mas não o cliente, é quem a recebe (Cappelletti e Garth, 1988, p. 35).

Via de regra, existe um órgão estatal encarregado de aferir os requisitos legais de elegibilidade para a assistência jurídica gratuita, mas há a possibilidade de que o cidadão escolha o advogado que patrocinará seus interesses, dentre os habilitados (Alves, 2005, p. 68).

O modelo de estafe assalariado, que é característico do continente americano, se desdobra em duas modalidades possíveis, como explica Alves:

Na primeira delas, o próprio poder público opta pela criação de organismos estatais destinados à prestação direta dos serviços de assistência judiciária (e eventualmente também de assistência jurídica extrajudicial), contratando para tanto advogados que, neste caso, manterão vínculo funcional com o próprio ente público. Tais organismos estatais normalmente são chamados de Defensorias Públicas. Na segunda submodalidade desse modelo, os serviços podem ser prestados por entidades não estatais, via de regra sem fins lucrativos, que recebem subsídios dos cofres públicos para custeio de suas despesas, inclusive para o pagamento dos advogados contratados cujo vínculo empregatício será estabelecido com essas respectivas entidades e não com o Estado. (Alves, 2005, pp. 69-70).

Aqui se enquadram, como exemplos da primeira modalidade, as Defensorias Públicas brasileiras e o *Ministerio Público de la Defensa* argentino. Por outro lado, os *Neighborhood Law Offices* estadunidenses são representativos do segundo subtipo, no qual os profissionais atuam sem vínculo direto com o Estado, mas com seus honorários custeados por recursos públicos.

Na maior parte dos países latinoamericanos, assim como nos Estados Unidos da América, ao contrário do Brasil, os sistemas jurídicos somente reconhecem como competência constitucional das Defensorias Públicas o dever de prestar assistência

jurídica aos cidadãos submetidos à jurisdição penal. Quanto à seara civil, predomina a advocacia *pro bono*, o que resulta em modelos híbridos (Alves, 2005, p. 69).

Na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e atualmente em Cuba, a prática de advocacia é tratada como profissão de interesse social, regulada pelo Estado e vedado o seu exercício com fins lucrativos. Assim, no modelo socialista, toda a assistência jurídica é estatal.

No sistema cubano, por exemplo, os advogados estão incorporados aos chamados *Bufetes Colectivos*, disponíveis para a totalidade da população de Cuba. Suas atividades são remuneradas pelos próprios clientes, segundo módicas tarifas fixadas em tabelamento oficial estabelecido pelo Ministério da Justiça. Em algumas hipóteses, a legislação dispensa este pagamento (Alves e Fleitas, 2016).

A par da usual classificação dos diferentes formatos que podem assumir as políticas de assistência jurídica, está presente na obra de Rojas Hurtado uma tipologia em que o autor mexicano distingue os novos serviços jurídicos característicos da América Latina, dos serviços jurídicos tradicionais, cujo referencial é a ajuda legal aos pobres estadunidense e europeia.

A obra de Hurtado tem por referência os *serviços legais inovadores* ou *participativos* que surgiram na América Latina após a década de 1970, com características peculiares que os distinguem dos serviços legais tradicionais oferecidos pelo Estado e por outras instituições na região e também os afastam dos programas de “ajuda legal” que se desenvolviam nos países capitalistas centrais da América do Norte e da Europa no mesmo período.

Em uma investigação que transitou pelos sistemas legais do Chile, Colômbia, Peru e Equador, Rojas Hurtado se debruçou sobre a emergência de determinadas tendências nos serviços legais da periferia da economia capitalista mundial. Segundo o autor, a análise pode ser aplicada em suas partes essenciais ao Brasil, pois as forças políticas e sociais que constituem o pano de fundo de tais tendências também se fizeram presentes aqui (Hurtado, 1988).

Os chamados *novos serviços legais* se distinguiriam por certos traços essenciais, tais como: o propósito de promover mudanças sociais de amplo alcance e, paralelamente, um novo modelo de justiça e de democracia, enquanto os serviços jurídicos tradicionais se limitam a atender necessidades jurídicas individuais; a utilização de ferramentas educativas e políticas; o incentivo ao fortalecimento do poder popular e da organização comunitária (Hurtado, 1988, p. 769-770).

No Brasil, os pesquisadores Celso Fernandes Campilongo (1994) e Vladimir de Carvalho Luz (2014), seguindo a trilha de Rojas Hurtado, identificaram os serviços jurídicos inovativos com a experiência da *assessoria jurídica popular*, situada no campo institucional do terceiro setor (Luz, 2014, p. 80) e, portanto, apartada da assistência jurídica provida pelo Estado por meio da Defensoria Pública.

O espectro de atuação dos serviços legais participativos brasileiros abrange entidades não governamentais que contam com a advocacia militante (em sua maior parte, militantes de esquerda, de formação marxista) e ainda a assessoria universitária prestada por entidades estudantis organizadas de forma autônoma (Luz, 2014, p. 79).

A memória da advocacia militante exercida nos tempos da ditadura militar está registrada na obra *Advocacia em tempos difíceis: 1964-1985* (Spieler e Queiroz, 2013)¹⁷. A defesa legal dos opositores do regime militar que vigorou no Brasil entre 1964 e 1985 é não só um exemplo de exercício da advocacia militante, mas um capítulo extraordinário da história assistência jurídica brasileira.

No espaço universitário, os serviços jurídicos tradicionais prestados pelas Faculdades de Direito restringem-se à representação em casos individuais por meio do corpo de acadêmicos, supervisionados por advogados contratados pelas Universidades. São os serviços desenvolvidos nos “Escritórios Modelo” ou “Núcleos de Prática Jurídica”, uma espécie de laboratório prático dos cursos de Direito, etapa indispensável da formação dos bacharéis.

Esta estrutura, no entanto, não se confunde com grupos organizados de estudantes de direito que se dedicam ao assessoramento jurídico popular e estão melhor situados na gama de serviços participativos no sentido definido por Rojas Hurtado (1988) e Luz (2014). Ao contrário da assistência individual oferecida nas disciplinas de prática forense, as assessorias populares universitárias se aproximam mais das atividades de extensão e pesquisa. O propósito das entidades estudantis não está limitado ao atendimento individual centralizado no sistema legal oficial, mas se volta precipuamente à produção de experiências emancipatórias:

essas entidades estudantis de apoio jurídico popular constituíram-se num importante laboratório de experiências emancipatórias, servindo não apenas como espaço de ensaio de novas formas de atendimento jurídico popular, mas também como um *locus* de formação de lideranças estudantis, além de terem sido uma via privilegiada de articulação entre a universidade e a comunidade (Luz, 2014, p. 149).

¹⁷ SPIELER, P. e QUEIROZ, R. M. R. *Advocacia em tempos difíceis: ditadura militar 1964-1985*. Curitiba: Edição do Autor, 2013.

Outro padrão de assistência jurídica verificado no ambiente das universidades, mais recentemente, é a educação jurídica clínica¹⁸ oferecida no bojo de projetos de extensão universitária. As incipientes Clínicas de Direitos Humanos se valem de novos mecanismos de integração do conhecimento teórico com a prática e da universidade com a sociedade que as afastam também dos serviços universitários tradicionais, focados na representação individualizada.

De forma inovadora em comparação à prática forense tradicional das Faculdades de Direito, as Clínicas propõem intervenções estratégicas em casos de grande impacto que envolvem grupos sociais; buscam incidir diretamente nas decisões do poder público; propõem projetos de políticas públicas; se valem da via parlamentar; utilizam largamente o instrumento do *amicus curiae*; fomentam a produção acadêmica etc. (Bello e Ferreira, 2018, p. 171).

1.3

Trajetória histórica do modelo brasileiro de assistência jurídica

No Brasil, somente com criação da Ordem dos Advogados do Brasil em 1930 e sua regulamentação no Decreto n°. 20.784 de 14/12/1931, ficou consagrada como obrigação jurídica a representação, por meio de advogados, de pessoas enquadradas em determinados parâmetros de necessidade econômica (Alves, 2005, p. 280).

Deixava a assistência jurídica de ter fundamento moral e assumia as feições de um verdadeiro direito subjetivo. Não obstante, o Estado não reconhecia sua competência para prestar o serviço jurídico, mas o incumbia aos profissionais da advocacia, sem prever qualquer contraprestação pecuniária pelos cofres públicos.

Posteriormente, as Constituições de 1934, 1946 e 1988, bem como a Carta de 1967, instituíram o dever da União e dos Estados de prover serviços jurídicos gratuitos à população economicamente desfavorecida, mas apenas a de 1988 uniformizou nacionalmente a carreira por meio da qual a política seria implementada (Alves, 2005, pp. 54-56).

A Lei n°. 1060 de 1950, com alguns dispositivos ainda em vigor, regulamentou no passado o serviço de assistência judiciária a pessoas necessitadas. O diploma pouco

¹⁸O método clínico de ensino jurídico é originário dos Estados Unidos da América e tem como principal referência a crítica ao estudo puramente teórico do Direito (Bello e Ferreira, 2018, p. 176).

inovou, mas ao menos consolidava normas que estavam dispersas nos códigos legislativos (Alves, p. 284).

Antes mesmo da Constituição Cidadã de 1988, sob a égide das ordens constitucionais anteriores e ainda da Lei n°. 1.060/1950, diversos Estados já haviam instituído órgãos específicos para a prestação de assistência jurídica, ainda que não nos moldes da Defensoria Pública. Era o caso dos Estados do Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima e Sergipe.

Outros relegavam esta tarefa à OAB ou às Procuradorias Estaduais, como os Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins (Moreira, 2016, pp. 37-38).

No âmbito da Justiça da União, a Justiça Militar contava com um quadro específico de profissionais da assistência jurídica, denominado então de “Advogados de Ofício”, que atuavam na defesa das praças (e viriam a constituir posteriormente o corpo de profissionais da Defensoria Pública da União)¹⁹.

Já na Justiça do Trabalho, a população hipossuficiente contava com a atuação dos advogados dos sindicatos por disposição da Lei n°. 5.584 de 1970.

Finalmente, em 1988, foi constitucionalizado o modelo de estafe assalariado e uniformizada a Defensoria Pública, com exclusividade sobre prestação do serviço jurídico-assistencial público. Restou proibida, com isso, qualquer outra forma de custeio estatal do patrocínio jurídico gratuito de cidadãos necessitados – vide disposição do artigo 4º, §5º, da Lei Complementar Federal n°. 80/1994, Lei Orgânica da Defensoria Pública no Brasil.

Franklyn Roger e Diogo Esteves apontam que o próprio Supremo Tribunal Federal, chamado a pronunciar-se sobre a política estatal de assistência jurídica, manifestou-se pela inconstitucionalidade de qualquer espécie de financiamento público que se distancie da instituição prevista no artigo 134 da Constituição de 1988 – ações diretas de inconstitucionalidade n°. 4163/SP, n°. 3792/RN, n°. 5644/SP (Roger e Esteves, 2017, pp. 13-14).

Entretanto, subsistem nos Estados da federação resquícios do regime heterogêneo dos serviços jurídicos que predominou nas ordens constitucionais

¹⁹ Disponível em: <http://www.dpu.def.br/assessoria-memoria/historia-da-dpu/202-memoria/historia-da-dpu/36394-historico>. Acesso em: 14 jan. 2019.

anteriores, com a atuação supletiva de advogados cujos honorários são custeados pelos cofres públicos, segundo tabela organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (nos termos do artigo 22, §1º, da Lei n.º. 8.906/94). Tal se dá nas regiões em que o serviço da Defensoria Pública ainda não está adequadamente estruturado para executar de forma plena todas as suas atribuições (Roger e Esteves, 2017, pp. 13-14).

Outro importante espaço na assistência jurídica ainda ocupado por advogados é o ramo da Justiça do Trabalho. A Lei n.º. 5.584 de 1970 atribuiu aos sindicatos a obrigação de prestar o serviço jurídico aos trabalhadores da respectiva categoria profissional hipossuficientes economicamente.

O dever legal de assistência jurídica se estende, nos termos do artigo 18 da citada lei, mesmo aos trabalhadores não associados à entidade sindical, uma vez que seu fundamento, originalmente, era o pagamento obrigatório da contribuição sindical por toda a categoria, nos termos do artigo 592, inciso II, alínea “a” da Consolidação das Leis do Trabalho²⁰.

Sem prejuízo dos serviços jurídicos providos pelos sindicatos, a assistência jurídica na Justiça do Trabalho é um dever constitucional da Defensoria Pública da União, por força do artigo 14 da Lei Complementar n.º. 80 de 1994²¹. No entanto, somente em 2010 iniciou-se a organização dos escritórios trabalhistas na Defensoria Pública da União, num projeto piloto da DPU do Distrito Federal²², que ainda depende de expansão para outras regiões do país.

A Defensoria Pública brasileira apresenta a peculiaridade de, apesar de estruturada pelo Estado e financiada por recursos públicos, ser dotada de autonomia (ao menos formalmente) em face dos poderes da República – artigo 134, §2º, da Constituição de 1988²³ –, o que a habilita, inclusive, para exercer a defesa dos direitos

²⁰ Na reforma trabalhista aprovada pelo Congresso Nacional em 2017 (Lei n.º. 13.467 – que modificou mais de 100 artigos na CLT), a contribuição sindical deixou de ser obrigatória, o que pode fragilizar o direito à assistência jurídica daqueles que não forem associados à entidade sindical. Vale sublinhar que o Supremo Tribunal Federal, em 29/06/2018 julgou constitucional a extinção da obrigatoriedade da contribuição sindical, na ADI n.º. 5794.

²¹ “Art. 14. A Defensoria Pública da União atuará nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União”.

²² Confirmam-se as notícias publicadas na página institucional da Defensoria Pública da União na *internet*: <http://www.dpu.def.br/component/content/article?id=3476:entrevista-e> e <http://www.dpu.def.br/noticias-distrito-federal-slideshow/27584-dpu-ajuda-na-resolucao-de-problemas-trabalhistas-no-distrito-federal>

²³ “§2º. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela

dos cidadãos em colisão direta com os interesses das pessoas jurídicas de direito público (art. 4º, §2º da Lei Complementar Federal nº. 80/1994²⁴).

Além disso, suas competências constitucionais são extremamente vastas se comparadas às suas coirmãs dos países da América Latina, pois abrangem tanto a seara penal quanto a civil, alcançam não somente a assistência judiciária propriamente dita, mas também a orientação jurídica extrajudicial e ainda a promoção dos direitos humanos e a defesa de interesses coletivos (competências descritas na Lei Complementar nº. 80 de 1994, Lei Orgânica da Defensoria Pública).

Após a promulgação da Constituição da República de 1988, o processo de institucionalização das Defensorias Públicas, como apontou o capítulo introdutório, sofreu grandes revezes e não se deu de maneira linear, nem uniforme nas realidades regionais.

As condições estruturais deficitárias das Defensorias Públicas brasileiras e da persistente precariedade do acesso à justiça de grupos discriminados no Brasil são marcas deste processo de institucionalização.

No intuito de melhor compreendê-lo, a pesquisa se lança no próximo capítulo ao estudo das circunstâncias que conduziram à constitucionalização deste modelo, em meio às diversas demandas colocadas pela sociedade e à gama de perfis profissionais que, à época da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, pretendiam concentrar nas suas mãos os recursos, as competências e as prerrogativas concernentes à assistência jurídica.

Emenda Constitucional nº 74, de 2013)”.
²⁴ “§2º. As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público”.

2

Defensoria Pública no processo constituinte de 1987-1988

2.1

O avesso do mesmo lugar: recomposição de uma história em fragmentos

Brasil, meu nego deixa eu te contar

A História que a história não conta

O avesso do mesmo lugar

*Na luta é que a gente se encontra*²⁵

Este capítulo delimita a primeira etapa da pesquisa, na qual se pretende examinar o processo de constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil, a partir do cenário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

O recorte do objeto de pesquisa constitui-se das variadas demandas sociais por acesso à justiça e serviços jurídicos que germinaram na conjuntura da deliberação constituinte, ao lado dos projetos de assistência jurídica que foram apresentados por atores estatais.

No intuito de reconstruir os fragmentos que restaram apagados do livro da história constitucional da assistência jurídica, recuperar as potências eclipsadas pelos demiurgos da nova ordem política, o trabalho mobiliza o projeto teórico dos Estudos Subalternos, cujo objetivo é produzir uma análise histórica na qual os grupos subalternos sejam vistos como sujeitos de sua própria história (Elíbio Jr., Costa e Almeida, 2015, p. 63).

Propõe-se, pois, a construção de uma nova inteligibilidade do processo de constitucionalização da assistência jurídica pública no Brasil, a partir do redirecionamento do foco da análise das instituições para as potências em ebulição na sociedade brasileira da época.

Em lugar de deter-se estritamente nas articulações das profissões jurídicas, ou nas interações estabelecidas entre os atores estatais, a escavação procura resgatar

²⁵ Trecho do samba-enredo “História para ninar gente grande”, do G.R.E.S. Estação Primeira de Mangueira para o carnaval de 2019, composição de Tomaz Miranda, Ronie Oliveira, Márcio Bola, Mamá, Deivid Domênico, Danilo Firmino, disponível em <<http://www.mangueira.com.br/>>, acesso aos 27/01/2019, às 18h46min.

as significações de acesso à justiça que foram obliteradas ao longo da deliberação constitucional. O desafio proposto pretende retomar a palavra dos atores e atrizes silenciados ou inferiorizados naquele espaço de fala e de decisão.

De forma geral, as reflexões sobre a constitucionalização da Defensoria Pública se limitam a uma narrativa do ativismo dos defensores e defensoras públicos e outros profissionais do sistema de justiça, ora em convergência, ora em disputa, na arena da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

A Defensora Pública do Estado do Mato Grosso do Sul, Suely Pletz Neder, que à época presidia a Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos” (FENADEP)²⁶, registrou da seguinte forma a participação dos atores estatais na ANC:

Na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, uma voz tímida de início – mas a cada instante mais firme – se fez ouvir para que a Constituição não só promettesse como as Cartas Políticas anteriores o fizeram, mas que tornasse efetivo o cumprimento do seu dever de assegurar a todos o amplo, o irrestrito acesso à justiça.

Uma constituição que no seu preâmbulo declara seu compromisso com ‘um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos’ não poderia deixar a imensa maioria do povo brasileiro, carente que é de recursos econômicos, desprovida de condições para tornar concreta a plêiade de direitos que, em tese, abrigava. Este, em resumo, o discurso repetido pelos que pleiteavam a criação da Defensoria Pública nos termos que prevaleceram.

A despeito, no entanto, de tal fato, a vitória desse ‘Exército de Brancaleone’ se deu após muitas e difíceis batalhas. Ora surgiam dúvidas sobre a função do Defensor Público, ora se o pleito da institucionalização da Defensoria Pública seria corporativista, ora se haveria superposição de funções entre ela, o Ministério Público e a Advocacia-Geral.

E ainda havia os que consideravam que o exercício da defesa dos hipossuficientes deveria ficar a cargo do advogado, profissional liberal, do procurador do Estado ou, no âmbito federal, do advogado da União.

Diante de tantas teses, de tantos óbices, recrudescia a movimentação dos defensores da Defensoria Pública. Delegações dos advogados de ofício da Justiça Militar Federal, de defensores públicos dos Estados onde a instituição foi implantada e do Distrito Federal, secundados por muitas pessoas que não integravam os quadros da instituição, porém reconheciam a importância de sua criação em todo o país, não se afastaram de Brasília por um só instante. Para que uns retornassem às suas casas, outros chegavam à sede do Poder Constituinte para

²⁶ Suely Pletz Neder foi Presidenta da “Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos” (FENADEP) – que posteriormente deu lugar à ANADEP, Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – durante a Assembleia Nacional Constituinte. Destacou-se como uma liderança entre os defensores públicos que estiveram presentes às deliberações da ANC, participando de audiências públicas e reuniões com os deputados e senadores, a fim de assegurar a inclusão da Defensoria Pública no texto constitucional.

assumir o posto (Neder, S. P. Defensoria Pública, criação da Constituição de 1988, Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, pp. 222-223).

No mesmo sentido, José Fontenelle²⁷, Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro, que ocupara a presidência da FENADEP no período de 1984-1986, em entrevista ao projeto “Memória e história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro”, destacou o *lobby* exercido pelos integrantes da incipiente carreira na ANC:

Vou avançar um pouquinho para falar da Constituição cidadã de 1988. Queria que o senhor contasse como é que a Constituição de 88 tratou a Defensoria Pública.

J.F. – Ela tratou como a gente queria que ela fosse tratada. Depois de muita batalha, muitas idas e vindas a Brasília, muito contato com senadores e deputados, até que foi promulgada a Constituição com o modelito que a gente queria, com autonomia, com determinadas prerrogativas, que subsiste até hoje, que foi a base de tudo. Foi essa Constituição cidadã.

Como foi esse processo, essas idas a Brasília, essa interlocução? Quem eram as pessoas que encabeçavam essa luta?

J.F. – Tinha dr. João Simões Vagos Filho, que foi presidente da Associação e chefe, tinha eu, o dr. Roberto Vitagliano. Tinha um grupo grande à frente disso. Dra. Lígia Bernardes, que já faleceu. E a gente ia tratando. Dr. André Felice Souza, também foi presidente da Associação. Então era um trabalho político de convencimento. Tinha as nossas teses, os nossos escritos. E os deputados se convenceram. Tinha um deputado... Qual era o nome dele? Esqueci o nome do cara. Bom. Esqueci. Apaga.

O senhor lembra de alguns exemplos, justamente dessas idas a Brasília, que depois acabaram sendo realmente promulgados na Constituição de 88? Porque ela foi um grande avanço para a Defensoria.

J.F. – É. Foi.

Explica o porquê.

²⁷ José Fontenelle Teixeira da Silva, teve importante atuação política na Defensoria Pública do Rio de Janeiro, tendo ocupado os seguintes cargos: Assessor do Gabinete da Procuradoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro (1974); Presidente da Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP) (1984-1986); Vice Presidente do Conselho Diretor da CAMARJ (1985-1987); Oitavo Corregedor Geral da Defensoria Pública (1986-1987); Chefe de Gabinete do Defensor Público Geral do Estado, Marcelo de Menezes Bustamante (1999-2000); Diretor do Centro de Estudos Jurídicos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Diretor do Estágio Forense da Defensoria Pública; Chefe de Gabinete do Procurador Geral da Defensoria Pública, Luiz Paulo Vieira de Carvalho; Presidente da Associação de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (ADPERJ); Membro do Conselho Consultivo da ADPERJ (2002-2003) e do Conselho Consultivo da Caixa de Assistência aos Membros da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (CAMARJ) (2002-2003); Diretor para Assuntos Institucionais da ANADEP (2003-2005); Membro titular do Conselho Consultivo da CAMARJ (2006-2007). Além disso, ministrou aulas na disciplina “Organização e Princípios Institucionais da Defensoria Pública” junto à Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e publicou diversas obras sobre a Defensoria Pública. Dados disponíveis no CPDOC/FGV: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/jose-fontenelle-teixeira-da-silva>, último acesso em 18/11/2018, às 17h43min.

J.F. – Como assim? Qual é o ângulo que você quer?

A gente quer que o senhor conte.

J.F. – É difícil, porque tinha muito interesse batendo um contra o outro e muito interesse a favor. Mas eu me lembro, que me impressionou mais, foi até um episódio engraçado. Ficou um impasse entre uma proposta que nós queríamos – de autonomia, de independência, desse tipo de coisa todo – e um time de deputados federais e senadores contra. Então o Dr. André de Felice Souza e eu estávamos à frente do grupo político do estado do Rio de Janeiro e dos demais estados. O doutor... Depois, ele veio a ser até ministro do Supremo Tribunal, mas agora eu estou esquecido do nome. Era um homem grandão, do Rio Grande do Sul. Hoje, ele aposentou-se do Supremo e advoga. Mas na época ele era deputado Federal e estava como relator do nosso caso. (Ministro Nelson Jobim?) Ele era, em princípio, contra a nossa proposta. Aí um dia... E eu e o André comentávamos: ‘Pô, Fontenelle, vamos ver se a gente pega fulano de tal e convence de que nós estamos certos’. Aí fomos lá para a Câmara. De repente ele surge à nossa frente, de costas, nós atrás dele, falei: ‘André, vamos bater aí nas costas de fulano e perguntar se ele mudou de idéia’. Aí eu bati nas costas do deputado. Ele virou-se: ‘Já sei. Já sei. Pode deixar que eu não vou vetar nada, não. Pode deixar. Me deixa em paz’. Está bom. Aí demos meia-volta. E, realmente, ele acabou votando a favor. E levou junto com ele um monte de colegas a favor da gente. Mas foi com um tapinha nas costas, sem querer, que nós alertamos o deputado. Ora. Eu esquecer o nome dele. Estou ficando velho mesmo.

E quais eram os termos da proposta de vocês naquela época?

J.F. – Era tornar a Defensoria Pública um órgão independente e autônomo, com chefia própria, emparelhado com o Ministério Público. Era isso. Uma coisa... Era o que vocês vêem hoje na Constituição federal. Era aquilo. Ele era contra. Por que eles eram contra?

J.F. – Porque há interesses antagônicos. ‘Ah. Fulano está crescendo muito, daqui a pouco vai abafar a gente. Então é importante que não cresça tanto’. E daí decorre uma série de conseqüências. No nosso caso, a situação era essa. Nós estávamos querendo crescer institucionalmente. E havia quem não quisesse.²⁸ Grifos no original.

Outra referência nos estudos da Defensoria Pública brasileira, Cleber Francisco Alves destaca os seguintes personagens e fatos no debate constitucional:

Um grupo de Defensores Públicos do Rio de Janeiro se mobilizou para acompanhar os trabalhos dessa Comissão, com o objetivo de ver assegurada a manutenção, no texto a ser elaborado, da garantia de Assistência Judiciária pública, indicando-se expressamente que esse encargo deveria caber ao Estado.

Iniciados os trabalhos da Constituinte, a Defensoria do Rio de Janeiro, que na época era reconhecidamente a que estava melhor estruturada no país, designou o Defensor Público João Simões Vagos Filho para acompanhar de perto os trabalhos em Brasília. Também as entidades de classe dos Defensores, ou seja, a ADPERJ (Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro), na época presidida pelo Defensor Público carioca Roberto Vitagliano, e a FENADEP

²⁸ O projeto “Memória e história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro”, foi desenvolvido pela FGV Projetos em parceria com o CPDOC e viabilizado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em 2014. Deu origem ao livro, publicado também em 2014, “Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro: memória e história”. A entrevista está disponível, na íntegra, em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/jose-fontenelle-teixeira-da-silva>, último acesso aos 18/11/2018, às 17h53min.

(Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos), na época presidida pela Defensora sul-matogrossense Sueli Fletx(sic) Neder, realizaram um trabalho intenso de lobby junto aos constituintes, com o objetivo de garantir a constitucionalização da Defensoria Pública como instituição do Estado encarregada de prestar a assistência jurídica aos necessitados.

A linha de atuação dos representantes da Defensoria Pública durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte estava embasada no entendimento que vinha se consolidando há décadas em eventos acadêmicos e congressos jurídicos pelo país afora, ganhando ainda maior força com o pronunciamento incisivo do Instituto dos Advogados Brasileiros, em memorável sessão do dia 10 de setembro de 1986. No seu esforço pela afirmação institucional no texto da nova Carta Política que estava sendo elaborada, os Defensores Públicos tiveram dentre seus aliados mais fortes o Senador Nelson Carneiro, do Rio de Janeiro, e o Deputado Sílvio Abreu, de Minas Gerais. (Alves, 2005, pp. 290-291).

Parece existir entre os estudiosos a concepção comum de que a construção do modelo público de assistência jurídica no Brasil foi consequência direta do projeto de um restrito grupo de profissionais da assistência jurídica, que exerceram forte poder de pressão sobre os constituintes:

Mais uma vez, a sociedade civil não foi protagonista do processo de conquistas alcançadas. A vitória dependeu de uma luta dos representantes da corporação classista dos defensores públicos, com diminuto engajamento dos movimentos sociais, resultando de uma negociação política com as classes dominantes representadas pelo ‘Centrão’ (Alves, 2005, pp. 293-294).

É minha intenção lançar luz sobre outras perspectivas da assistência jurídica que se fizeram expressar no momento constituinte de 1987-1988, mas se perderam na tradução para o pacto votado e aprovado no Plenário da ANC.

Constituem as fontes primárias do estudo as discussões registradas nas atas das Assembleia Nacional Constituinte e, de forma complementar, outras bases de dados e documentos que retratam as movimentações e propostas de atores externos ao parlamento.

Como fontes secundárias, a exploração se vale de revisão bibliográfica de apoio sobre o processo constituinte de 1987-1988 e ainda acerca das temáticas do acesso à justiça e da assistência jurídica.

Vencida – ainda que de forma incompleta – a tarefa da recomposição dos fragmentos dessa história constitucional da Defensoria Pública, reconstruída desde o ponto de vista dos “outros” não escutados naquela instância de decisão, interessa examinar também o *lobby* exercido pelos profissionais dos serviços jurídicos.

Mais do que problematizar a conclusão tradicional dos observadores – de que a atuação política dos integrantes das Defensorias dos Estados foi o fator primordial para a tomada da decisão constitucional –, pretende-se avaliar os efeitos

deste ativismo estatal no processo subsequente de institucionalização da Defensoria Pública nas últimas três décadas de vigência da Carta de 1988.

Tem valor inestimável para o estudo desse tema a contribuição dada por Thiago de Miranda Queiroz Moreira. O cientista político da Universidade de São Paulo mapeou padrões de conflito das carreiras jurídicas (especificamente OAB, Procuradorias Estaduais e Ministério Público) em torno da inclusão da Defensoria Pública no texto constitucional, que permitiriam explicar as dificuldades de sua estruturação nos Estados, mesmo após a entrada em vigor da nova Constituição (Moreira, 2017).

Na esteira proposta por Moreira, o institucionalismo – perspectiva que busca enxergar os agentes do Estado também como atores na tomada de decisão política – será adotado como lente para interpretação da ação organizada dos defensores públicos junto aos deputados e senadores constituintes na persecução de seus objetivos.

A vertente institucionalista inclui nas disputas políticas a ação de grupos de interesse constituídos dentro do Estado, que passam a incidir no âmbito externo à máquina estatal (direcionados aos canais propriamente políticos), numa tendência de reprodução do seu poder e ampliação do controle das instituições estatais sobre a sociedade:

Em geral, essas ações estatais tenderão a ser ‘auto-reprodutoras’, no sentido de buscarem ‘aumentar ou reproduzir o poder e o controle das instituições estatais sobre a sociedade, pois esta é a lógica da ação coletiva dos atores do Estado (Marques, 1997, p. 80, *apud* Moreira, 2016).

Clássico aporte teórico e metodológico da Ciência Política, o institucionalismo expõe os condicionamentos organizacionais e procedimentais que atuam sobre os atores da decisão legislativa, determinando suas ações e estratégias, e que, com isso, influenciam o resultado (Pilatti, 2006, p. 29).

O ambiente institucional, seus limites, suas regras e procedimentos, criam oportunidades e restrições para indivíduos e grupos e, por consequência, afetam quem ganha e quem perde na competição por um resultado decisório determinado (Shepsle, 1987, *apud* Pilatti, 2006).

Moreira aponta precisamente que, na segunda metade da década de 1980, os defensores públicos enxergaram na ANC uma “janela de oportunidade” para seus intentos: membros das associações profissionais participaram intensamente do processo constituinte, com o objetivo de fixar no texto constitucional o modelo de

assistência jurídica que se consolidava no Rio de Janeiro (à simetria da estrutura do Ministério Público).

Entretanto, o presente trabalho busca avançar em relação à hipótese lançada por Moreira²⁹, para afirmar que o ativismo levado a efeito por um restrito grupo de defensoras e defensores públicos no palco da ANC teve consequências mais duradouras do que simplesmente o efeito de constitucionalizar uma política baseada nas suas preferências.

Assim, se resumem a duas as tarefas deste capítulo: (i) em primeiro plano, contribuir para uma reescrita da história da assistência jurídica na Constituição de 1988, de modo a incluir as vozes ou “rabiscos” apagados das narrativas correntes e (ii) aprofundar o entendimento sobre as articulações dos atores estatais com vistas à consolidação, no plano da norma constitucional, do seu projeto de fortalecimento institucional.

O que se almeja neste capítulo é colocar em evidência os frutos destas duas ordens de mobilização para o modelo brasileiro de Defensoria Pública.

2.2

Notas metodológicas

*Como o caramujo, guardará para sempre o
bramido das ondas de sofrimento, esperança e
reivindicações de onde proveio.*³⁰

Não cabe nos limites desta pesquisa uma análise global sobre o funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, uma vez que o interesse do trabalho repousa nas tensões em torno da constitucionalização da política estatal de assistência jurídica.

²⁹ O autor debruçou-se sobre a resistência oferecida por outras carreiras jurídicas à previsão constitucional do modelo de Defensorias Públicas na Assembleia Nacional Constituinte, para em seguida resgatá-las no processo de institucionalização da Defensoria Pública nos Estados, após a vigência da Constituição de 1988. Com isso, traçou um paralelo entre as linhas de objeção à Defensoria Pública na ANC e os obstáculos encontrados posteriormente para sua estruturação nos Estados (Moreira, 2016, pp. 219-220).

³⁰ Ulysses Guimarães, referindo-se à nova constituição que acabava de ser aprovada, em trecho de seu discurso de despedida da Presidência da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível na íntegra em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-%2810-23%29.html>, último acesso aos 20/11/2018, às 16h59min.

Sem embargo dos inevitáveis cortes impostos pela magnitude do trabalho, faz-se necessário lançar mão da importante chave analítica oferecida por Adriano Pilatti (2016) para compreender a dinâmica do processo decisório que se desenrolou na ANC.

Em sua obra *A Constituinte de 1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo* (Pilatti, 2016), um dos relevantes diagnósticos realizados pelo autor na recomposição do quebra-cabeças do jogo constituinte foi a identificação de dois atores coletivos que se diferenciaram nas estratégias de atuação no quadro institucional da ANC.

De um lado, uma bancada de esquerda composta pela coalizão minoritária integrada pelo PCB, PC do B, PDT, PSB e PT e ainda pela fração de esquerda do PMDB; e, de outro lado, o bloco conservador integrado pela maior parte da bancada do PMDB, além do PDS, PFL, PL e, com exceções pontuais, PDC e PTB (Pilatti, 2016, p. 13).

Ao longo dos trabalhos da ANC, a tensão entre forças conservadoras e progressistas ditaria em grande medida o comportamento dos constituintes e as movimentações de cada um dos blocos de interesses contrapostos para fazer valer a sua palavra final, por meio dos instrumentos próprios daquele ambiente institucional.

Pilatti destaca o caráter complexo e descentralizado do procedimento de elaboração constitucional estabelecido pelo RIANC e chama atenção para a estruturação do processo decisório em quatro fases (Subcomissões, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e Plenário) e 34 foros de deliberação – uma característica que favoreceria a eclosão de contradições e manobras regimentais (Pilatti, 2016, pp. 51-52).

Os caminhos percorridos pela investigação a que se propõe este capítulo têm como parâmetro geral a organização da própria Assembleia Nacional Constituinte. Contudo, o interesse em redescobrir as agências subalternizadas que ali se manifestaram conduz a uma escolha metodológica particular.

À luz do Regimento Interno da ANC, as quatro etapas de deliberação constituinte apresentaram dois modos de funcionamento distintos: o primeiro, *popular ou descentralizado*, engloba as fases das Comissões e Subcomissões; e o segundo, *centralizado ou partidário*, se daria na Comissão de Sistematização e Plenário (Neris, 2018, pp. 45-47).

A “Constituinte Popular” (Comissões e Subcomissões temáticas) foi marcada pelo caráter progressista, que não refletiria a preferência majoritária das forças políticas representadas na ANC. Já no campo da “Constituinte Partidária” – fase da Comissão de Sistematização e Plenário –, as negociações, acordos e barganhas entre os blocos progressista e conservador foram decisivas para viabilizar as votações (Neris, 2018, p. 49).

As eleições de novembro de 1986, para os legislativos federal e estadual, transformadas também em eleições constituintes, resultaram num panorama pouco promissor para os movimentos sociais.

A título ilustrativo, registre-se que somente vinte e seis mulheres haviam sido eleitas (Oliveira, 2015, p. 197) e apenas quatro representantes eleitos comporiam a “Bancada Negra” da constituinte (Edmilson Valentim, PT/RJ; Paulo Paim, PT/RS; Benedita da Silva, PT/RJ e Carlos Alberto Caó, PDT/RJ).

Com a instalação da ANC, em 1º de fevereiro de 1987, os deputados e senadores, na condição de constituintes, se reuniram na estrutura unicameral em pé de igualdade (512 deputados e 82 senadores, entre titulares e suplentes).

O jogo começava também com uma diminuta presença de parlamentares alinhados à esquerda partidária: “reunidos, PCB, PC do B, PDT, PSB e PT não tinham 10% das cadeiras da ANC” (Pilatti, 2016, p. 21).

A primeira batalha seria travada já na elaboração do Regimento Interno, quando as forças progressistas buscaram assegurar uma real participação popular nas discussões. No primeiro projeto de resolução elaborado pelos líderes partidários não havia qualquer menção a esta possibilidade. Contudo, o segundo projeto e seus substitutivos passaram a incorporar dispositivos como as audiências públicas, emendas populares e sugestões (Neris, 2018, pp. 41-45).

Para fugir da armadilha da história unívoca, optou-se por privilegiar os momentos e espaços mais permeáveis à interferência de atores extraparlamentares no debate constituinte.

Em vez de simplesmente observar os trabalhos nas quatro fases de elaboração constitucional escalonadas na ANC, meus esforços se concentrarão: (i) nas sugestões aos constituintes, itens 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6 a seguir; (ii) no trabalho produzido no interior das Subcomissões, itens 2.7.1 a 2.7.3 e (iii) nas emendas populares, detalhadas no item 2.8.

Quanto às sugestões recebidas pela Mesa da ANC (previstas no artigo 13,

§11, e no artigo 14, §2º, do RIANC³¹) e pelas campanhas “Diga Gente e Projeto Constituição”, o valor de seu conteúdo reside na intensa abertura à participação popular que representaram. Os projetos “Diga Gente” e “Projeto Constituição”, que serão aprofundados abaixo, abriram a possibilidade de até mesmo os cidadãos, por meio de formulários escritos, enviarem suas sugestões, (independentemente de estarem organizados em entidades ou partidos políticos). Além disso, o Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos) e o material reunido na Coleção Memória Constituinte, pertencente ao Arquivo Histórico do Museu da República, no Rio de Janeiro, serão objetos da investigação.

Por sua vez, as reuniões das Subcomissões Temáticas serão estudadas com apoio nas atas publicadas no Diário Oficial da ANC, disponíveis no “Portal da Constituição Cidadã”³² da Câmara dos Deputados. No sítio eletrônico encontram-se as transcrições de todas as reuniões de cada uma das Comissões Temáticas e suas respectivas Subcomissões:

I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher
 a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
 b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
 c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

II - Comissão da Organização do Estado
 a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
 b - Subcomissão dos Estados
 c - Subcomissão dos Municípios e Regiões

III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo
 a - Subcomissão do Poder Legislativo
 b - Subcomissão do Poder Executivo
 c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições
 a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos

³¹ “Art. 13 (...) §11. Às Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais, bem como entidades representativas de segmentos da sociedade, fica facultada a apresentação de sugestões, contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo presidente da Assembléia às respectivas Comissões”; “Art. 14 (...) §2º. Até 30 (trinta) dias a partir da promulgação desta Resolução, os Constituintes poderão oferecer sugestões para elaboração do Projeto de Constituição as quais serão encaminhadas pela Mesa às Comissões pertinentes”. A íntegra do Regimento Interno da ANC está disponível em:

http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987, último acesso aos 19/11/2018, às 12h35min.

³² Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes. Acesso em: 20 jan. 2019.

- b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
- c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

- a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
- b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
- c - Subcomissão do Sistema Financeiro

VI - Comissão da Ordem Econômica

- a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
- b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
- c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

VII - Comissão da Ordem Social

- a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
- b - Subcomissão de Saúde, Segurança e do Meio Ambiente
- c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

- a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
- b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
- c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Apesar de o tema do trabalho ter sido tratado com maior ênfase na Subcomissão que se dedicou a disciplinar a administração da justiça (Subcomissão III.C, do Poder Judiciário e do Ministério Público), a matéria da assistência jurídica é transversal a inúmeros capítulos da Constituição que consagram direitos (desde os direitos à vida e à liberdade, até o direito ao trabalho, à saúde, à reforma agrária, ao livre planejamento familiar, ao meio ambiente sadio etc.).

Ademais, a complexidade do problema do acesso à justiça não recomenda uma abordagem cartesiana, que o circunscreva a um determinado ramo do direito ou tópico da organização do Estado.

Em razão de tais considerações, foi escolhida, ao lado da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, aquela que tratou dos Direitos e Garantias Individuais. De modo que a pesquisa está estruturada da seguinte forma: o item 2.7.2 se dedica ao exame da Subcomissão I.C (dos Direitos e Garantias Individuais) e o item 2.7.3 analisa a Subcomissão III.C (do Poder Judiciário e do Ministério Público)³³.

³³ Embora se apresentasse como de especial interesse para a pesquisa, a Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias (VII.C) foi desprezada em razão das pouquíssimas referências encontradas nos trabalhos sobre o problema da assistência jurídica. No

Segundo o artigo 14 do RIANC³⁴, foi prevista em cada Subcomissão a realização de 5 a 8 audiências públicas com representantes da sociedade civil. A previsão regimental permitiu a interação dos constituintes com diversos setores da sociedade brasileira e a realização de cerca de 200 reuniões em apenas três semanas, quando quase 900 pessoas ocuparam as tribunas do Congresso (Araújo, Azevedo e Backes, 2009, p. 15, *apud* Neris, 2018, p. 48), o que dá a dimensão da porosidade desta etapa da elaboração constitucional.

Finalmente, coloca-se a necessidade de examinar as emendas populares, disciplinadas no artigo 24 do RIANC, que facultavam aos eleitores brasileiros submeter suas propostas de alteração ao Projeto de Constituição, desde que subscritas por pelo menos 3 entidades associativas e contassem com 30.000 ou mais assinaturas³⁵.

Em suma, o conjunto de mecanismos de participação popular incluídos no RIANC – o que foi, por si só, motivo de disputa, como apontam Nérís (2018) e Pilatti (2016) – constituirão o foco do trabalho.

Semelhante orientação metodológica tem como objetivo refletir da melhor maneira possível as aspirações da sociedade sobre o acesso à justiça e, mais especificamente, sobre os serviços de apoio jurídico.

Ao mesmo tempo, a adoção do ponto de vista dos atores sociais permite salientar as intensas transformações e mobilizações pelas quais passava a sociedade brasileira ao longo da década de 1980. Uma contextualização ao mesmo tempo necessária para retratar o terreno fértil em que foi semeado o modelo de Defensoria Pública e propícia para divisar as diferentes projeções que se faziam do papel da assistência jurídica na vindoura organização política.

tópico 2.4.3 apresentamos como uma possível explicação para esta lacuna a elevada desconfiança que certos movimentos sociais apresentavam diante do sistema de justiça, infensos ao investimento em mobilizações por direitos no interior sistema jurídico-judicial.

³⁴ “As subcomissões destinarão de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para a audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado a seus trabalhos, receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão”. Disponível na íntegra em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987, último acesso aos 19/11/2018, às 12h35min.

³⁵ “Fica assegurada, no prazo estabelecido no §1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, estabelecidas as seguintes condições: (...)”. Disponível na íntegra em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987, último acesso aos 19/11/2018, às 12h35min.

2.3

Sugestões dos cidadãos

2.3.1

A base de dados SAIC

*Constituinte sem povo não cria nada de novo*³⁶

Nos anos que antecederam a instalação da ANC, sob impacto da ampla mobilização da sociedade civil produzida pela campanha das *Diretas Já*³⁷, o esquema tradicional de mudança de regime conduzida “do alto”, pelas mãos dos políticos estabelecidos, passou a ser duramente rechaçado:

A mídia direcionava ataques constantes a iniciativas do governo que pudessem ser identificadas com esta tradição. Diversos movimentos sociais iam a público denunciar o impedimento da participação popular naquele processo de mudança, apontando um continuísmo que contradizia as promessas de uma Nova República. Num caminho irreversível, e com uma efervescência inédita, os movimentos sociais impõem a presença popular no processo de reordenamento constitucional (Gonçalves, 2016, p. 46).

Emerge em janeiro de 1985, em Duque de Caxias, o “Movimento Nacional pela Constituinte” e, paralelamente, em São Paulo, o “Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte” (Gonçalves, 2016, p. 51).

É emblemática a *Carta dos brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional*, que encontrou considerável eco na imprensa. O documento foi assinado por mais de 120 entidades que compunham o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte (por exemplo a Central Única dos Trabalhadores, a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e o Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo)³⁸.

³⁶ *Slogan* criado pelo Plenário Pró-Participação Popular para a ocasião da entrega de um abaixo assinado à Comissão Mista que examinaria a proposta de constituinte congressual encaminhada como proposta de Emenda à Constituição de 1967, pelo então Presidente José Sarney. O *slogan* foi largamente difundido em meio à população e retratava o investimento dos atores sociais na criação de uma linguagem acessível e mobilizadora dos cidadãos (Versiani, 2014, pp. 212-228).

³⁷ A campanha pelas eleições diretas em todos os níveis refletia a aproximação dos diferentes atores da sociedade civil em oposição ao regime militar (desde organizações tradicionais até os novos movimentos sociais), sob o propósito de desenvolver movimentos populares pela democratização do Estado (Gonçalves, 2016, pp. 50-51). Mesmo não tendo atingido seu objetivo mais imediato – estabelecer eleições diretas para a Presidência da República – o movimento assumiu um caráter simbólico e introduziu a demanda pela convocação de uma constituinte com a presença popular.

³⁸ JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, ‘*Carta*’ pede constituinte desvinculada do Congresso.

O jurista Goffredo Telles Júnior, subscritor da carta em nome do “Plenário Pró-Participação Popular”, defendia uma constituinte exclusiva e rejeitava a conversão de órgãos já constituídos (Congresso Nacional) em assembleia constituinte. Sustentava ainda a necessidade de extinção da comissão nomeada pelo governo Sarney para redação de anteprojeto de Constituição e exigia a imediata organização de mecanismos de participação popular em todos os municípios (Monclaire, 1991, p. 23).

Não obstante tenha saído vitorioso no Congresso Nacional o modelo de constituinte congressional e tenha sido efetivamente instituída a comissão de notáveis para elaboração de um texto-base de Constituição (“Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”³⁹) – iniciativas do então Presidente da República José Sarney –, as organizações da sociedade civil não se resignaram.

Novas iniciativas foram colocadas em prática pelos plenários e movimentos pró-participação popular (caravanas a Brasília, entrega de abaixo-assinados aos parlamentares etc.) e somaram-se à militância partidária orientada a impedir que o povo fosse aliado do processo constituinte (Néris, 2018, pp. 40-41).

Nesse contexto, surgem em 1985, no PRODASEN (Centro de Informática e Processamento de dados do Senado Federal), com o apoio da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, os projetos *Diga Gente* e *Projeto Constituição*, que pretendiam dar a palavra aos brasileiros na decisão constitucional (Montclaire, 1991, p. 21).

Os projetos permitiram a formação de um banco de dados, o SAIC – Sistema de Apoio Informático à Constituinte –, que reúne as sugestões livres enviadas pelos cidadãos em formulários disponibilizados e recolhidos pelas agências dos Correios por todo o país⁴⁰.

Reportagem disponível na íntegra em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/109703/1985_07_058.pdf?sequence=1, último acesso aos 11/10/2018, às 15h33min.

³⁹ José Sarney apresentou a Proposta de Emenda à Constituição n.º 43 em 28 de junho de 1985. No texto sugerido pelo Presidente, estava prevista a convocação do Congresso Nacional como Assembleia Constituinte. Assim, com a aprovação da PEC, que se transformaria na Emenda Constitucional n.º 26 à Constituição de 1967, estava composta uma constituinte *congressual* (cujos membros seriam os senadores e deputados federais já eleitos pela população) e *não exclusiva* (pois o Congresso Nacional deveria permanecer paralelamente em atividade). Confira-se o texto integral da EC n.º 26 de 1985 em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm, último acesso aos 19/11/2018, às 13h33min.

⁴⁰ Informações do Portal da Constituição Cidadã da Câmara dos Deputados. http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-

As informações estiveram à disposição para consulta dos Constituintes e tinham o propósito de servir de instrumento à participação cidadã na ANC:

Entre março de 1986 e julho de 1987, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, por meio do projeto ‘Diga Gente e Projeto Constituição’, lançou uma campanha para os cidadãos encaminharem suas sugestões para a nova Constituição. Cinco milhões de formulários foram distribuídos e disponibilizados nas agências dos Correios do Brasil. Para enviar a sugestão, o cidadão deveria se deslocar para a agência mais próxima e preencher o formulário e encaminhar, sem custos, a carta resposta para o Senado Federal.

Foram coletadas 72.719 sugestões em todo o país e o resultado da compilação das sugestões foi a criação da base de dados SAIC - Sistema de Apoio Informático à Constituinte. A SAIC reúne a íntegra das sugestões enviadas pelos cidadãos, além da identificação dos proponentes, tornando-se uma fonte importante para entender a realidade brasileira à época da Constituinte de 1987.

A SAIC está disponível no portal do Senado Federal em conjunto com outras bases de dados históricas. Para acessar as sugestões dos cidadãos, basta escolhê-la na lista e pesquisar pelo assunto desejado.

Caso o cidadão possua interesse, os originais das sugestões podem ser consultados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados⁴¹.

O conteúdo do SAIC apresenta um material de pesquisa riquíssimo para compreensão mais ampla do processo decisório levado a cabo na ANC. De certa forma, existe no projeto um efeito de legitimação da delegação de cidadania política aos representantes eleitos. A abertura à sugestão significa “autorizar os eleitores a falarem por si próprios” para, em seguida, “melhor lhes retomar esta palavra concedida por um instante” (Monclaire, 1991, p. 45).

No entanto, o cotejo das sugestões populares com a redação dos anteprojeto elaborados nas Subcomissões e com o texto final de Constituição aprovado em Plenário se mostra bastante relevante para aferir a (im)permeabilidade da ANC às diversas manifestações do poder constituinte, inclusive daquelas situadas em ambientes extra-institucionais.

Outra possível crítica recai sobre o perfil sociodemográfico dos cidadãos e cidadãs subscritores dos formulários do SAIC. Embora não estivesse adstrito à condição de votante, à alfabetização ou a um requisito prefixado de renda (até mesmo a idade mínima a ser declarada no formulário, por exemplo, era de apenas dez anos), a composição dos proponentes do SAIC não é uma amostragem exatamente representativa da população brasileira de 1986-1987. Suas

cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos, último acesso em 19/11/2018, às 13h09min.

⁴¹ BRASIL, Câmara dos Deputados. *Sugestões dos Cidadãos*. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos, último acesso aos 10/10/2018, às 15h12min.

características indicam a sobre ou sub-representação de certos grupos sociais em relação ao seu peso real no Brasil da época (Montclair, 1991, pp. 85-87).

Outras limitações e falhas nas condições de distribuição dos formulários, na coleta e tratamento de dados poderiam também colocar em xeque a confiabilidade científica de estudos que se debruçam sobre os discursos ali contidos, se tomados como totalizantes da sociedade brasileira⁴².

Chama atenção, por exemplo, a predominância numérica de proponentes do sexo masculino sobre o feminino (65,7% de homens contra 34,3% de mulheres) e de formulários oriundos da zona urbana sobre os da zona rural (88,6% contra 11,4%), em percentagens incompatíveis com as suas reais proporções na população brasileira (Monclair, 1991, p. 98).

Esteve notavelmente sub-representado o segmento das pessoas sem rendimentos, ao passo que, para os demais níveis de renda, se verificou uma sobre-representação, que cresceu com o crescimento da renda⁴³. Em padrão semelhante, as pessoas com alta escolaridade estão mais presentes no SAIC comparativamente à sua proporção na população do Brasil de 1986-1987 (Montclair, 1991, pp. 104-107).

Outro elemento que salta aos olhos é a inexistência da variável raça-cor no perfil sociográfico a ser preenchido no formulário distribuído pelo Senado Federal (Monclair, 1991, p. 58).

Em que pesem os fatores que poderiam minar a validade científica do SAIC, o conjunto das sugestões, pela riqueza de conteúdo e detalhamento das manifestações, compõe um acervo que retrata minudentemente aspirações, demandas e opiniões latentes na sociedade brasileira, ainda que de forma parcial e localizada:

Pelo que sabemos, o SAIC é um banco único no mundo. Isso por que nunca foi possível medir, numa escala tão grande e com tantas nuances, o estado da opinião. É verdade que os 'Cahiers de doléances' da Revolução Francesa (1789) ou as reivindicações dos soviets (1917) ensinaram, por vezes, tratamentos informáticos parciais; estes últimos, no entanto, abordando dados pouco numerosos e de origem pouco especificada, não podem rivalizar com o SAIC (Montclair, 1991, p. 11).

⁴² Monclair (Coord.) et al. analisam detalhadamente em *A Constituição Desejada: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte* a confiabilidade científica dos dados compilados no SAIC e alertam para os equívocos metodológicos e dificuldades operacionais do projeto.

⁴³ "À exceção da faixa com renda maior que 20 salários mínimos, que ainda assim tem representação no SAIC mais do que proporcional a sua fração na população brasileira." (Monclair, 1991, p. 104).

Isto posto, para os estritos objetivos da análise histórica sobre a constitucionalização da Defensoria Pública que será empreendida neste capítulo, o exame deste instante de fala da parcela da população que está representada no SAIC apresenta o interesse de resgatar – mesmo que limitadamente – as expectativas e potências que muitos brasileiros depositaram na assembleia constituinte de 1987-1988 a respeito da assistência jurídica.

2.3.2

Metodologia e resultados da pesquisa

Ao longo da pesquisa realizada por meio da base de dados SAIC, foram utilizadas como parâmetros de busca as expressões “acesso à justiça”, “defensoria pública”, “assistência jurídica” e “assistência judiciária”, o que permitiu identificar 213 registros de propostas de cidadãos e cidadãs que trataram de tais assuntos. Para as locuções “assessoria jurídica popular” e “advogado popular”, não houve resultados.

Optou-se por compilar as sugestões que apresentavam maior riqueza de conteúdo nas ideias dirigidas aos deputados e senadores constituintes, no tocante à organização de um serviço estatal encarregado de prestar de assistência jurídica à população. Foram tratados como secundários os formulários que se limitaram a fazer menção genérica à noção de acesso à justiça, assim como aqueles que ficaram adstritos a abordar a gratuidade no acesso aos serviços judiciários. Por fim, foram desprezadas as propostas repetidas para compor o universo dos 213 registros singulares.

Apresento a seguir os resultados agrupados em quatro conjuntos, de acordo com o parâmetro de pesquisa utilizado.

A busca pela expressão “acesso à justiça” (**Grupo 1**) retornou 23 resultados. A quase totalidade das sugestões aborda o tema sob o viés da sua negação aos cidadãos brasileiros e manifesta a percepção de que a lei ou o direito não opera em favor da grande maioria da população.

Na maior parte dos formulários, falava-se de acesso à justiça para significar acesso à jurisdição e, num menor número de casos, para expressar mais amplamente acesso ao direito.

Para definir a massa de pessoas que, na ótica dos proponentes, estava alijada

de acesso, foram utilizadas as seguintes expressões: “menos favorecidos”; “pobre”; “classe pobre”; “operário de baixa renda”; “desprotegidos”; “desamparados”.

Como obstáculos a serem vencidos pelos constituintes para assegurar um acesso mais efetivo, os cidadãos levantaram os seguintes tipos de barreiras: “distinção de cor, idade, sexo e de condições financeiras”; “distinção entre brasileiros”; “discriminação”; “poder econômico”; “diferença de classe”.

Já o parâmetro de busca “Defensoria Pública” (**Grupo 2**) apresentou 16 resultados, dentre os quais 10 formulários sustentavam a necessidade de institucionalização das Defensoria Pública.

Sobre o formato a ser adotado na estruturação do serviço público de assistência jurídica, destaca-se a proposta do Sr. Armino Moraes Sobral (Rio de Janeiro, RJ), que idealizou o modelo de defensorias públicas municipais, “nos moldes do que existem nos municípios dos EUA com advogados em tempo integral, selecionados por habilitação e prática e estipendiados pelos cofres públicos”.

É curioso que três dos resultados encontrados no **Grupo 2** apresentavam relatos de usuários dos serviços da Defensoria Pública. Em dois deles podemos extrair algumas impressões sobre o funcionamento da instituição, à época:

Fazer uma lei que faça com que a justiça gratuita seja mais rápida, para ajudar a pobreza, porque ela é tão lenta que não vale a pena, coisa que poderia ser resolvida em um mês, leva anos, e uma fila sem fim, eu mesmo estou pensando na Defensoria Pública de São Gonçalo (Sr. Francisco Moraes, Rio de Janeiro, RJ).

Na correspondência enviada à constituinte pelo Sr. Ervan Wilson Boy (Nova Friburgo, RJ), verifica-se também sua insatisfação com o serviço oferecido pela Defensoria Pública em sua cidade:

Sendo maioria a defensoria pública deveria ser mais atenciosa, porque o pobre perde muito tempo, muitas viagens sem ser atendido por falta do defensor, tem viúva pensionista que ganha 482,00 cruzados e tem o inventário impedido por não pagar imposto de transmissão e muitos outros. Também peço desculpas dos meus erros.

Uma das proposições encontradas opunha-se frontalmente à constitucionalização da Defensoria Pública. É o caso do formulário do Sr. Valdemir Domingos dos Santos (Rio de Janeiro, RJ), que apontava críticas ao seu funcionamento:

Extinção da defensoria Pública por ser inoperante. Distribuição das causas gratuitas para os advogados militantes.

Ainda no **Grupo 2** (parâmetro de busca “Defensoria Pública”), foram identificadas pelo menos três sugestões que parecem ter sido remetidas por

profissionais da assistência jurídica, tendo em vista o detalhamento da estrutura administrativa sugerida para a instituição e a identificação conhecida dos proponentes:

A busca da prestação jurisdicional é, cada dia mais difícil, sobretudo para as classes mais pobres. Considerando que a GRANDE maioria da nação é pobre, conclui-se que o povo na sua maior porção, não tem acesso à justiça, acumulando frustrações, alimentando revoltas, sentindo-se oprimido, marginalizado e injustiçado.

Só a institucionalização, a nível de Constituição Federal, da Defensoria Pública, nos moldes do que existe no Rio de Janeiro aperfeiçoado.

Aperfeiçoado (sic) – Viabilizará a chegada dos pobres ao poder judiciário. Uma defensoria pública instituída em planos horizontais (um Federal e tantos Estaduais), com independência administrativa e com garantias para que os defensores possam, em pleitos individuais (e não por interesses coletivos), acionar, se for necessário o próprio Estado e Governantes, pode transformar a instituição no sucedâneo nacional do ‘OMBUDSMAN’(sic) Europeu.

Como a vantagem de estar no ‘Poder’ dividido entre muitos defensores e não concentrado numa só pessoa.” (Mário Dias de Mesquita, do Município de Niterói, atualmente Defensor Público aposentado do Estado do RJ).

Gostaria de ver inserido na nova Constituição um capítulo dedicado a Defensoria Pública a nível nacional. Num país como o nosso em que a maioria da população é pobre, porque não dizer miserável, não tendo condições de contratar advogados para defesa de seus interesses.

Só um capítulo dedicado a Assistência Judiciária a nível nacional, abriria a possibilidade de no futuro criar-se um plano nacional de assistência judiciária aos mais carentes, como já existente nas áreas da saúde, habilitação, etc.

Todavia, isso só poderá ser possível se os Defensores Públicos puderem contar com o respaldo que só a nossa carta magna pode dar. No meu entender, é uma medida imprescindível e de verdadeiro interesse público. (Pena que o espaço é pequeno e não dá para melhor argumentação).” (Augusto César da Cruz Lima, Niterói, RJ, atualmente Defensor Público aposentado no RJ).

Proposta: Na nova Constituição, a ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA dever ser inserida como órgão autônomo e independente com atuação junto aos juízes e tribunais da união (justiça federal, Militar, do Trabalho e eleitoral) com representação postulatória em todas as instâncias.

Justificativa: a Carta magna vigente, limita-se a inscrever a Assistência judiciária entre os direitos, e garantias individuais, com parcimônia (sic), será concedida assistência (sic) judiciária aos necessitados, na forma da lei. (Art 153 § 32) Enquanto isso, os direitos e atribuições da Magistratura e do Ministério Público são descritos sob titulação (sic) própria (capítulo VIII do Poder Judiciário e seção VII do Ministério Público do Capítulo VII do Poder executivo).

O estado não pode desempenhar, apenas as funções (sic) de Estado julgador e de Estado acusador. Já e tempo de assumir, também o não menos relevante papel de Estado Defensor, em nome de uma ajuda legal ao necessitado, efetiva e abrangente.

Assim a constitucionalização da Defensoria Pública se impõe, como meio de assegurar sua estruturação em uma procuradoria geral da Assistência Judiciária, nos moldes do Ministério Público, o que equivale a dizer, organizada em carreira, com autonomia administrativa, e financeira, chefia de elemento da classe dotada das prerrogativas que garantam seu pleno exercício, inclusive de poder postular

contra as pessoas de Direito Público. (Lourdes Maria Celso do Valle, Rio de Janeiro, RJ, Advogada de Ofício junto à Justiça Militar e presidente da Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal, no período de 1982-1993).

A proposta do Sr. Adavio Pires de Almeida (Leopoldina, MG) voltava-se para a melhoria da remuneração dos profissionais da assistência jurídica:

Em Minas Gerais existe a defensoria pública exercida por advogados contratados pela CLT percebendo 2 e meio S.M. A assistência gratuita (sic) é muito trabalhosa e carece de melhor remuneração correndo o risco de desistência dos atuais contratados.

A constituinte (Nova Constituição) certamente cuidará do caso da assistência gratuita (sic) efetivando os atuais contratados/conveniados ou mandando atualizar ou melhorar a sua remuneração para base condigna com a atividade. (O S.M. sendo Cz\$ 804,00 a remuneração é de Cz\$ 2.000,00).

Para a locução “assistência judiciária” (**Grupo 3**), a base SAIC identificou 155 resultados.

Uma das respondentes localizadas no Grupo 3 foi a Defensora Pública Suely Pletz Neder (Campo Grande, MS), que assinou o formulário como Procuradora-chefe da Assistência Judiciária de Mato Grosso do Sul e Vice-Presidente da Federação Nacional das Associações de Defensores Públicos:

Condiderando (sic) que ao Estado incumbe a prestação da Assistência Judiciária aos necessitados, garantindo, assim, o acesso de todos à justiça.

Considerando que a igualdade de oportunidade de todos perante a lei se efetiva através da prestação desta ajuda legal aos injustiçados sociais;

Considerando que a instituição da Assistência Judiciária representa uma das faces do Ministério Público e como tal deverá ser abrigada de qualquer interferências que restrinjam a independência funcional de seus agentes;

Sugerimos à V.Exa. que, atendendo aos reclamos do povo brasileiro, faça inserir no texto da Carta Magna, não só a promessa constitucional, a que o Estado se obriga, de prestar Assistência Judiciária aos necessitados, mas especificamente em capítulo próprio.

Os princípios que deverão nortear a estruturação em todo o território nacional, da Instituição da Assistência Judiciária.

Sugerimos, mais que essa Instituição seja dotada de plena autonomia administrativa e financeira e organizada como órgão de cooperação do Estado ao lado do Ministério Público.

Sugerimos ainda, que seus integrantes sejam selecionados em concurso público e títulos e agasalhados pelas mesmas prerrogativas, direitos e vantagens atribuídos a Magistratura e ao Ministério Público.

Ao menos outros 23 formulários, em termos menos detalhados, salientavam a importância da criação de um corpo de funcionários do Estado para prestar assistência jurídica à população pobre.

Diversas cartas, embora não referissem expressamente à “Defensoria

Pública”, explicitavam a importância de um modelo de estafe assalariado:

Nós da comunidade de Triunfo, (Augusto Severo) queremos que seja criada uma lei federal em todo o município brasileiro. Tenha um advogado fixo, e pago pelo Estado, para defender na justiça todo pobre que não tiver condição de constituir um advogado (Francisco das Chagas N de Paula, Augusto Severo, RN).

Outros proponentes divergiram do modelo indicado pela maioria e sinalizaram a necessidade de livre escolha do profissional encarregado da assistência jurídica a ser custeada pelo Estado (como foi o caso do Sr. Orestes Sanchez Camargo, de Giruá, RS).

As propostas do Sr. Walderino Feitosa Gomes (Conceição do Araguaia, PA), e de cidadão não identificado de Uberaba, MG, são as únicas em que parece haver a sugestão do modelo socialista de acesso à justiça:

Reforma agrária urgente no Pará, ou seja, em nosso Brasil. Fim do hospital particular. Fim da escola particular. Fim de advocacias (sic) particulares. Terra para todos. Estrada para todos os colonos. Postos de saúde para o colono. Transporte para o colono. Olhar melhor para a situação dos pobres, etc (Walderino Feitosa Gomes, Conceição do Araguaia, PA).

Deve ser estatizado (sic): Toda assistência médica, toda assistência (sic) jurídica (cidadão não identificado, Uberaba, MG).

O Sr. Ismael Donizeti Pretuci (Formosa do Norte, PR), em nome dos advogados credenciados junto à Procuradoria Geral do Estado no Paraná para prestarem assistência jurídica gratuita, dirigiu um apelo aos constituintes e sublinhou o excessivo ônus que a assistência jurídica representaria para os advogados credenciados:

1- Um problema que aflige a nação é a morosidade da justiça (sic). 2- O descaso com que são tratados os casos no judiciário, juízes, promotores, serventuários da justiça, só trabalham quando bem entendem. 3- Os prazos estabelecidos pela norma legal, somente são cumpridos pelo advogado. 4- As causas [custas] processuais, estão um absurdo. 5- Justiça hoje, somente tem acesso a ela o rico, o pobre resolve o seu problema, extrajudicialmente, ou não resolve, a não ser que apele para a ignorância. 6- A assistência judiciária gratuita (sic), é um acesso de polícia, sendo obrigação do estado, ele não toma nenhuma providencia. sendo obrigação do estado, ele não toma nenhuma providencia (sic). Especificamente, no Paraná existe (sic) os advogados credenciados da procuradoria geral do estado. Onde estes são obrigados a defender os necessitados na área crinminal (sic), e em troca executam a dívida ativa do estado. Acontece que não compensa. A PGE tem grandes promessas em remunerar estes advogados; só que até agora não passaram de promessas. E nós advogados credenciados, trabalhando de graça, para levar adiante a bandeira do PMDB; erguida nos palangues (sic) na campanha do governador JOSE RICHA. Peço a v exa que gestione junto ao governo do paraná , a fim de solucionar este impasse. Por que nós advogados credenciados, não aguentamos mais a carga sobre os ombros. mais a carga sobre os ombros. (sic).

No mesmo sentido se pronunciou o Sr. Camilo Maricato (Marília, SP), ao imputar ao Estado o dever de prestar a assistência jurídica em vez de sobrecarregar

a classe dos advogados.

Em defesa dos interesses dos profissionais da assistência judiciária falou também a Sra. Maria José Pereira Pinto (Recife, PE):

Sugiro a V. Exa., ser defendida a criação do cargo de defensor público no Âmbito Federal e que sejam nomeados sem concurso os advogados que comprovadamente já exercem esse cargo como defensores dativo. É um justo reconhecimento a esses abnegados profissionais do direito que na Justiça Federal são, além de defensores dos necessitados, assistentes sociais e até psicólogos, enfrentam as mais diversas situações desde a falta de procuração pública para analfabeto, até a demora em receber os poucos honorários estipulados em lei.

O lapso de tempo entre a defesa prévia e a sentença final, e, quando há apelação, demora em média quatro a cinco anos se não mais e só aí é que o defensor recebe o que já se desvalorizou ao longo desses anos, seus honorários que obedecem uma tabela.

Os necessitados da justiça gratuita têm que ter o mesmo empenho e zelo dos que patrocinam suas causas pagando caros honorários, por isso o defensor dativo merece o reconhecimento com o cargo de defensor (sic) público.

O último conjunto de 19 registros encontrados diz respeito ao parâmetro “assistência jurídica” (**Grupo 4**), em que as sugestões apresentaram caráter mais geral, sem adentrar as minúcias pertinentes ao modo de implementação deste direito.

Uma questão presente em todos os grupos de propostas examinadas foi a repetida alusão a grupos sociais que, em particular, enfrentariam especiais dificuldades para acessar a representação jurídica ou a própria prestação jurisdicional.

Encontraram considerável ressonância os interesses das mulheres, dos trabalhadores, dos cidadãos do campo e dos presos. Da mesma forma, a “distinção de cor” apareceu como um elemento dos obstáculos ao acesso à justiça.

Colhe-se do formulário enviado pelo Sr. José Moura da Silva (Hugo Napoleão, PI):

Queremos uma constituinte onde todos tenham acesso à justiça sem distinção de cor, idade, sexo ou de condições financeiras.

Já a Sra. Rosemaire Oliveira Gonçalves (Lagoa Santa, MG), destacou a necessidade de assistência jurídica na área trabalhista:

Criação de órgão de defensoria pública para atender às reclamações trabalhistas e de todo teor.

Do Município de Vertentes, partiu a carta de Maira Anunciada Figuerôa Lima (Vertentes, PE), com o seguinte conteúdo:

Que as mulheres tenham melhor assistência jurídica e que haja respeito à cobrança de serviços de cartórios que é uma calamidade. cobram o que querem. Que haja

uma delegacia especial para mulheres em cada cidade.

No mesmo sentido, o Sr. Rogélio Oliveira W. (Jaguapitã, PR) defendeu a assistência jurídica prioritariamente para mulheres em situação de violência:

Advogados gratuitos para atender a população carente, especialmente as mulheres que apanham do marido.

O grupo de cidadãos identificado apenas como “Grupo de Cursilhistas”⁴⁴ remeteu a seguinte proposta:

Que a mulher do colono seja considerada pelo menos como pessoa humana, já que não possui (sic) direito algum. A justiça deve ser igual para todos, indistintamente, e não somente para os que tem (sic) dinheiro para pagar os advogados ‘famintos’.

Inúmeros formulários salientaram ainda a falta de assistência jurídica no campo e até mesmo a dificuldade de locomoção dos cidadãos do interior para acessar a prestação jurisdicional. Os Srs. Ozico Pereira, Livia Rodrigues de Jesus e Valdir de Lima (todos de Barra do Turvo, SP) destacaram a necessidade de maior atenção à população do campo.

A questão prisional foi abordada repetidamente na base de dados SAIC. Diversos cidadãos expressaram sua preocupação com a assistência jurídica no âmbito da jurisdição penal, paralelamente à compreensão de que a aplicação da lei penal e o encarceramento no Brasil são direcionados às classes pobres:

A minha sugestão sobre (sic) a Constituinte é a seguinte: No campo jurídico, que o pobre tenha facilidade de acesso à justiça, pois estamos carecas de saber que cadeia não foi feita para rico, pois tem dinheiro para pagar advogado (Wilson Corrêa Campos, Rio de Janeiro, RJ).

Que aquela frase: ‘Todos são iguais perante a lei’ fosse cumprida (sic). Hoje consta no papel, mas na prática não, o rico transgride (sic) a lei e fica impune e só o pobre vai para a cadeia. (...) Um defensor público em cada interior, para que o pobre tivesse acesso à justiça, sem humilhação de apresentar um atestado de pobreza (Lindolfo Deocleciano de Souza, Poções, BA).

Alguns formulários, nessa linha, apontam para um possível papel a ser desempenhado pela Defensoria Pública na seara da promoção dos direitos humanos (ainda que superficialmente):

Em todos os municípios (sic) deverão ser criadas (sic) a comissão municipal dos direitos humanos. A referida comissão será integrada por um representante da OAB, clero, associação de professores, 1, 2, 3 graus, diretórios acadêmicos, jornalistas, radialistas e defensoria pública (cidadão não identificado, Corumbá, MS).

⁴⁴ O verbete “cursilho” no Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa apresenta as seguintes definições: “1. Movimento da Igreja católica, iniciado na Espanha em 1948, que, em encontros regulares de curta duração, visava conscientizar os católicos leigos dos pontos doutrinários fundamentais da fé cristã e de sua relação com o comportamento do indivíduo e com sua vivência comunitária. 2. A técnica dos exercícios espirituais utilizada por esse movimento”.

Valderedo Licarião de Melo (Recife, PE), indicou especificamente a necessidade de atuação da assistência jurídica estatal nas delegacias, com o fito de prevenir e combater a tortura:

Violência nas delegacias policiais. O estado deverá ser obrigado a manter de plantão, 24 horas por dia em todas as delegacias de polícia de cada município, um advogado com a função específica de dar assistência legal e orientar e auxiliar, indiscriminadamente, qualquer pessoa que seja detida, a qualquer hora do dia ou noite. Tal advogado terá o dever de representar contra a autoridade policial que, durante o seu plantão, praticar qualquer arbitrariedade ou excesso contra qualquer preso.

Justificativa: todos concordam que certos presos precisam ser habilmente interrogados para fornecer à autoridade policial as informações que se fizerem necessárias à instrução dos respectivos processos. O interrogatório poderá derivar até para uma maior energia, mais (sic) o preso jamais deverá ser agredido, violentado, molestado fisicamente, em qualquer hipótese.

Os delegados de polícia não irão gostar da medida porque muitos confundem energia com violência. A presença de um advogado (com o poder para denunciá-lo) será um obstáculo permanente a tais desvios de policiais de maus instintos (que os há em excesso), espancadores habituais que acham só ser possível arrancar informações dos detidos à custa de ‘paus-de-arara’, ‘corredores’, espancamentos bárbaros e coisas tais. Por maior animalidade que o acusado demonstre no cometimento do crime, é um ser humano e como tal dever ser tratado, contra os criminosos há as penas da lei. O suspeito ainda não é o acusado. E todos são inocentes até prova em contrário.

No mesmo sentido, a sugestão de Noel Gonçalves (Nova Iguaçu, RJ), que propunha que o instituto processual da confissão tivesse sua validade jurídica condicionada à presença de um profissional da assistência jurídica.

Os resultados da consulta ao SAIC indicam que a opinião dos grupos sociais predominantemente representados na base de dados enxergava a temática do acesso à justiça como uma disfuncionalidade do Estado brasileiro, visto pelos cidadãos e cidadãs como incapaz de fazer cumprir a lei igualmente para todas as pessoas.

Havia, em certa medida, uma aposta na efetivação do direito à assistência jurídica (mais frequentemente referida como “assistência judiciária”) como um instrumento de valor para o enfrentamento das iniquidades.

Todavia, a Defensoria Pública, possivelmente por conta de sua incipiente institucionalização, restrita a alguns Estados da federação, era pouquíssimo conhecida dentre os proponentes do SAIC, ainda que o banco de dados proporcionalmente concentrasse uma parcela mais escolarizada e politizada da

população (Monclaire, 1991, p. 107).

A baixíssima familiaridade do universo de pessoas que compõem a base de dados SAIC com a Defensoria Pública é demonstrada pelo pequeno número de formulários que fizeram alusão expressa à instituição – apenas 16 –, dentre os quais unicamente 10 exteriorizavam o desejo de vê-la contemplada na nova constituição.

É necessário considerar ainda que ao menos 3 das 10 sugestões que reivindicavam a constitucionalização da Defensoria Pública partiram de defensores públicos e não de cidadãos que pudessem ser qualificados como desinteressados das questões corporativas.

Compatível com o cenário de pouca proximidade dos proponentes com a Defensoria Pública é também a falta de homogeneidade quanto ao formato da política de assistência jurídica sugerida.

No universo de 213 resultados explorados, 33 preconizaram um modelo de estafe assalariado, isto é, defenderam a criação de um corpo de funcionários do Estado dedicado à assistência jurídica. Outras propostas isoladas alvitram o modelo socialista de estatização total do exercício da advocacia, aventaram a criação de defensorias públicas municipais e, por fim, desejavam atribuir a incumbência da assistência jurídica à categoria dos advogados.

No entanto, apenas uma minoria pouco expressiva abordou dimensões mais formais da estruturação do serviço, o que dependeria do domínio do aparato conceitual sobre a administração da justiça.

Por outro lado, o exame dos formulários remetidos ao Senado Federal permite estabelecer que seus subscritores compartilhavam uma visão sobre os destinatários da política pública de assistência jurídica.

Dentre aquelas em que o público alvo foi objeto de consideração do proponente, é possível agrupar 31 sugestões que trataram do problema da assistência jurídica tendo em mente a sociedade como um todo e visavam o acesso à justiça para “todos”, “todo cidadão”, “todo brasileiro”.

Em outras 57 propostas, sobressai o destaque dado à estruturas de poder em funcionamento no sistema jurídico-judicial, barreiras sinalizadas como importantes obstáculos a serem vencidos pela assistência jurídica.

Nesta perspectiva, os serviços de apoio jurídico haveriam de assumir como seus destinatários os “menos favorecidos”, os “pobres”, os “miseráveis”, os “carentes”, os “necessitados”, os “injustiçados sociais” ou as “comunidades de

baixa renda”. Significa dizer que a pobreza era considerada pela população do SAIC como um alvo decisivo dos esforços do Estado para ampliação do acesso à justiça.

Ademais, os formulários apresentam um diagnóstico sofisticado das engrenagens do sistema de justiça, uma vez que constataram a sistemática negação de acesso ao direito à massa da população não apenas em razão da pobreza, mas também por força da exclusão de determinados segmentos sociais tais como “operário de baixa renda”; “classe trabalhadora”; “mulheres”; “mulher que apanha do marido”; “mulher do colono”; “população do campo” ou “da zona rural”; “menor abandonado” e o “detido”.

Como indiquei no item 2.3.1, o conjunto de brasileiros que se dirigiram às agências dos correios e remeteram ao Senado Federal suas próprias ideias para a constituinte não pode ser tomado como referencial totalizante da população. Sem prejuízo da ressalva, o material disponível no SAIC é capaz de vocalizar atores da sociedade e dar visibilidade às demandas por acesso a direitos latentes naquele momento, sobretudo se tomado em relação com as circunstâncias sociais e políticas que o país vinha experimentando desde a década de 1970.

2.4

Sugestões apresentadas por partidos políticos, entidades representativas e organizações da sociedade civil

Convoco-vos ao grande debate constitucional. Deveis, nos próximos meses, discutir, em todos os auditórios, na imprensa e nas ruas, nos partidos e nos parlamentos, nas universidades e nos sindicatos, os grandes problemas nacionais e os interesses legítimos de cada grupo social. É nessa discussão ampla que ireis identificar os vossos delegados ao poder constituinte e lhes atribuir o mandato de redigir a lei fundamental do país. A Constituição não é assunto restrito aos juristas, aos sábios ou aos políticos. Não pode ser ato de algumas elites. É responsabilidade de todo o povo.⁴⁵

⁴⁵ Trecho do que teria sido o discurso de posse do Presidente da República indiretamente eleito em

Ainda no contexto que antecedeu a instalação da ANC, as articulações no seio dos partidos políticos, associações profissionais e sindicais, bem como em meio à sociedade civil organizada, além de voltadas a despertar a participação popular no processo constituinte serviram à construção de agendas comuns para a elaboração constitucional.

Pretende-se abordar neste sub-item as reivindicações dos grupos politicamente organizados de cidadãos brasileiros em cujo horizonte estava um novo modelo de cidadania política a ser edificado com a reconstitucionalização democrática do país.

Com apoio, precipuamente, no conjunto documental da Coleção Memória da Constituinte, o trabalho se lança à exploração das reflexões sobre acesso à justiça, assistência jurídica e Defensoria Pública provenientes do exterior das institucionalidades do sistema de justiça.

Depositada no Arquivo Histórico do Museu da República, no Rio de Janeiro, a Coleção Memória da Constituinte constitui nossa fonte primária. Seu acervo é composto por documentos acumulados pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CEC) e pelo Centro Pró-Memória da Constituinte (CPMC), no período de 1985 a 1988 (Versiani, 2014, p. 3). Há uma grande variedade de livros, cartilhas, cartas pessoais, fotografias, estudos, enquetes, abaixo-assinados etc. A coleção contém ainda os registros dos trabalhos da CEC e da ANC (Museu da República, ano não informado⁴⁶).

Em virtude da vastidão do material disponível (pelo menos 21.700 documentos, além de fotos, fitas de vídeo, e até mesmo painéis e desenhos de artistas brasileiros), foi necessário estabelecer um recorte.

A Coleção Memória da Constituinte está estruturada em três séries e suas respectivas subséries: i) Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CEC); ii) Centro Pró-Memória da Constituinte (CPMC) e iii) Recortes.

Tendo em vista que o alvo principal do trabalho é a Assembleia Nacional Constituinte – e não propriamente a Comissão Afonso Arinos –, foram desprezados os documentos coletados pela CEC, assim como a série “Recortes”, que contém

1985, Tancredo Neves, que sói ser tomado como marco inicial do processo constituinte (Versiani, 2010, p. 241).

⁴⁶ Disponível em: <http://museudarepublica.museus.gov.br/guia-de-colecoes/#indice21>. Acesso em: 25 jan. 2019.

uma seleção de publicações dos veículos de comunicação sobre a constituinte.

Decidiu-se, portanto, por focar a série que reúne o material coletado pelo Centro Pró-Memória da Constituinte, a qual, por sua vez, subdivide-se em quatro sub-séries: i) Assembleia Nacional Constituinte; ii) Participação da Sociedade; iii) Enquetes, pesquisas e outras atividades; iv) Gestão da Informação.

O banco de dados Centro Pró-Memória da Constituinte foi pensado como um mecanismo de participação popular na constituinte pela Fundação Nacional Pró Memória, vinculada ao Ministério da Cultura.

Instituído a pela Portaria n°. 170 de 1985, do Ministério da Cultura, o projeto tinha os objetivos de: desenvolver estratégias de captação de intercâmbio e difusão de materiais informativos produzidos no país sobre o debate da constituinte; produção e veiculação de programas em vídeo-tape sobre a constituinte; registro permanente dos debates e momentos significativos sobre o processo de discussão constituinte (Versiani, 2014, p. 6).

Na sede, no Rio de Janeiro, o CPMC esteve sob a coordenação de Elizabeth Sussekind e foi estendido posteriormente a outras seis cidades (São Paulo, Brasília, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e Ouro Preto).

Dentre outras funcionalidades, o programa buscou criar um canal para que os cidadãos pudessem conhecer e acompanhar, mesmo à distância, o passo a passo do processo que culminaria na promulgação de uma nova Constituição (Sussekind, ano não informado⁴⁷).

Conectado eletronicamente ao Prodasen – Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal –, o sistema permitia ao público em geral consultas relativas a qualquer tema da Constituinte e também a apresentação de sugestões:

Recolhendo os resultados de debates, apresentações e votações e as manifestações das entidades da sociedade, como sindicatos, associações e universidades, pudemos coletar um importante acervo com propostas, aconselhamento e críticas de cidadãos de incontáveis partes do Brasil, que demandavam esclarecimentos sobre o que se passava nas atividades de elaboração da nova Constituição. Sem conhecer não poderiam participar. Ao mesmo tempo, estávamos disponibilizando à comunidade científica e cultural um conjunto significativo e organizado de informações que puderam contribuir para o avanço da produção de conhecimento sobre a cultura política do país. (Sussekind, ano não informado)⁴⁸.

⁴⁷ Disponível em: <http://museudarepublica.museus.gov.br/o-centro-pro-memoria-da-constituente/>. Acesso em: 13 jan. 2019.

⁴⁸ Disponível em: <http://museudarepublica.museus.gov.br/o-centro-pro-memoria-da-constituente/>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Tem pertinência com o presente trabalho a subsérie “Participação da Sociedade”, que registra em 34 dossiês todo o tipo sugestões encaminhadas de forma espontânea pelos atores sociais à ANC.

Subsidiariamente, foram utilizadas como fontes primárias estudos constitucionais publicados autonomamente pelos próprios partidos políticos, sindicatos e organizações da sociedade civil.

Adotou-se como fonte secundária a bibliografia que procura compreender a mobilização social no período pré-constituente, especialmente sobre a reorganização do movimento de mulheres e do movimento negro, que foram tomados aqui como representativos da república que se formou em torno da reconstitucionalização (Versiani, 2010).

2.4.1

Partidos Políticos

Nas linhas abaixo, estão condensadas as propostas dos partidos políticos que de alguma forma abordaram o acesso à justiça ou a assistência jurídica em suas projeções para o futuro texto constitucional.

Em 20/04/1986, durante a Convenção Nacional do Partido da Frente Liberal (PFL) – atual Democratas (DEM) –, foi aprovada a Carta Compromisso entre seus filiados, que veiculou as seguintes reivindicações à Constituinte:

B – Organização do Poder

(...)

10. Um processo judicial moderno e rápido, aplicado por um Poder Judiciário independente e aparelhado para administrar a justiça a todos os segmentos da sociedade, em especial aos mais desprotegidos, de modo acessível e simplificado.

(...)

17. A instituição do defensor do cidadão (ombudsman), como fiscal do desempenho da administração pública, em nome da sociedade, dotado de competência fundamentalmente investigatória e recomendatória. (Dossiê MC 012 CMPC/SOC, pp. 25-34).

De forma semelhante, o Partido Comunista do Brasil (PC do B) organizou um rol de propostas que seriam encaminhadas aos constituintes. Quanto à organização do Judiciário, o partido tece preliminarmente algumas considerações:

Hoje, a justiça é feita para os ricos. Os custos judiciais tornam o processo proibitivo às massas trabalhadoras, e a assistência judiciária gratuita é precária, não garantindo defesa eficaz. Os litígios menores não têm solução rápida, acumulam-

se os processos sem julgamento, enquanto a polícia, a seu arbítrio, faz as vezes de órgão judicial.

A desvinculação total do Judiciário da soberania popular torna-o arrogante não somente perante as massas populares como também diante dos advogados.

O Partido Comunista do Brasil, favorável a uma reforma geral da justiça, tornando-a mais rápida, eficiente e acessível ao povo, faz as seguintes propostas:

Organização Judicial

(...)

- Instituir-se-á órgão encarregado de defender os direitos constitucionais do cidadão e da coletividade contra abusos cometidos pela autoridade (defensor do povo, ouvidor-geral, ombudsman).
- A lei poderá criar juízes populares e estabelecer formas de participação do povo na administração da justiça.
- O Estado assegurará assistência judiciária gratuita a todos os que não disponham de recursos suficientes à sua defesa. (Dossiê MC 012 CPMC/SOC, pp. 44-50).

O Partido Humanista (PH)⁴⁹ encaminhou um anteprojeto constitucional, que abordava de maneira expressa a assistência jurídica:

Art. 153 (...)

3. Toda pessoa acusada de uma infração penal tem o direito, em plena igualdade, ao menos às seguintes garantias:

(...)

d) A estar presente no processo e a se defender ela mesma ou ter a assistência de um defensor de sua escolha; se ela não tiver defensor, a ser informada do seu direito de ter um, e, sempre que o interesse da justiça o exigir, a contar com um defensor que lhe será atribuído, sem custas, se não tiver meios de remunerá-lo.

(...)

Art. 209. Será organizada assistência judiciária em todos os termos e comarcas do país, provendo, em todo o caso, as leis de processo à decisão sumaríssima de todas as causas de pequeno valor, mediante reclamação verbal da parte e investigação direta e pessoal do juiz, que proferirá e fará atuar sua decisão, contendo os termos da reclamação, as alegações da defesa, e as razões de sua convicção, no tocante à prova do fato e ao direito. (Dossiê MC 012 CPMC/SOC, pp. 50-93).

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) realizou em

⁴⁹ “Partido político nacional fundado em São Paulo em 1984, ano em que publicou seus estatutos, no dia 13 de novembro. Participou pela última vez de uma eleição em 1988. Uma de suas principais idealizadoras foi a professora Ana Rosa Gomes Tenente, então com 25 anos, e seu presidente nacional era o estudante de engenharia Valdomiro dos Santos Filho, de 23. O PH destacava-se como partido predominantemente jovem, sendo a média de idade de seus militantes 25 anos. Estes declaravam-se socialistas de uma nova esquerda não marxista, rejeitavam o materialismo dialético e a luta de classes, e defendiam o fim da propriedade privada, a substituição do capitalismo pelo cooperativismo, o pacifismo, a democracia, o princípio pluralista e o fim de qualquer discriminação. Exigiam também a suspensão do pagamento da dívida externa do país.” (informações disponíveis no verbete “partido humanista” no acervo do CPDOC: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-humanista-ph>, último acesso aos 17/12/2018, às 13h21min).

28/08/1986 o seu primeiro Congresso Nacional (“O partido construindo o futuro”). Na ocasião, foi remetida ao CPMC uma compilação de sugestões individuais de cidadãos que compunham as bases do partido, enviadas aos constituintes via Prodasen (Dossiê MC 012 CPMC/SOC, pp. 94-437).

Por não haver um documento único do PMDB que sintetizasse e unificasse as propostas remetidas individualmente pelos filiados, deixamos de examiná-las neste tópico, na medida em que o material encaminhado ao Prodasen já foi objeto de estudo no item 2.3 acima.

O Partido dos Trabalhadores (PT), por meio de sua Comissão de Assuntos Constitucionais, elaborou um texto tratando do “Projeto PT de Constituição”. No documento, esclarecia-se que seriam levadas em consideração pelos candidatos do PT às eleições parlamentares de 1986 não somente o projeto encomendado pela diretoria ao jurista Fábio Konder Comparato, assim como outros que viessem a ser levantados nos núcleos, diretórios, encontros etc.

Está depositado no CPMC o “Anteprojeto de Constituição do PT”, que inclui a temática do acesso à justiça e assistência jurídica:

Direitos do preso

Art. 37. Os presos têm direito ao respeito de sua dignidade e integridade física e mental, à assistência espiritual, jurídica e de saúde, à sociabilidade, à comunicabilidade, ao trabalho produtivo e remunerado com salário compatível com o mercado de trabalho.

(...)

Art. 61. Nenhuma lesão de direito ficará afastada de apreciação do Judiciário. Todos têm direito de recorrer à Justiça, em defesa de seus interesses, respeitadas as condições gerais do direito de ação fixadas em lei.

§1º O acesso à justiça é gratuito.

§2º A lei não poderá exigir o recurso às vias administrativas, como condição prévia ao exercício do direito de ação.

§3º Todos os necessitados terão direito à assistência judiciária gratuita, na forma da lei.

O texto elaborado pelo jurista Fábio Konder Comparato a pedido da direção nacional do PT, também com o objetivo de embasar as discussões internas do partido e a ulterior tomada de posição na ANC, tinha teor semelhante, embora não dispusesse expressamente sobre a assistência judiciária como dever do Estado.

Na publicação intitulada “Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático” (Comparato, 1986), o anteprojeto Comparato está acompanhado de comentários do autor:

Explicação geral do anteprojeto

(...)

c) Garantias fundamentais das liberdades

A primeira delas e a mais óbvia é a gratuidade do acesso à justiça (art. 51, §1º), sem necessidade do humilhante atestado de pobreza atual. Voltando à boa tradição de nosso Direito, o anteprojeto impede que a lei exija o recurso às vias administrativas, como condição ao exercício do direito de ação.

(...)

Anteprojeto de Constituição

(...)

Art. 51. Todos têm direito a recorrer ao Judiciário, em defesa de seus interesses, respeitadas as condições gerais do direito de ação fixadas em lei.

§1.º – O acesso à justiça é gratuito.

§2.º – A lei não poderá exigir o recurso às vias administrativas, como condição prévia ao exercício do direito de ação. (Comparato, 1986, p. 38; p.87).

Finalmente, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) construiu sua sistematização de propostas, que definiu como “um referencial dos debates que os comunistas querem estimular e do projeto social imediato que perseguem” (Partido Comunista Brasileiro, 1986, p. IX). Algumas das questões abordadas têm total pertinência com a temática do acesso à justiça:

PARTE I

DIREITOS E OBRIGAÇÕES FUNDAMENTAIS

(...)

TÍTULO II

DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

(...)

56 A todos é assegurado o acesso gratuito aos foros e tribunais para a defesa dos seus direitos e interesses, não podendo a justiça lhes ser denegada por insuficiência de meios econômicos. A sentença poderá condenar o vencido nas custas e despesas do processo. A prestação da assistência jurídica gratuita é dever do Poder Público. (Partido Comunista Brasileiro, 1986, p. 10)⁵⁰.

2.4.2

Associações profissionais e sindicais

⁵⁰ Partido Comunista Brasileiro. Novos Rumos. Constituição nova para o Brasil. Proposta para a Constituinte. São Paulo: Novos Rumos, março de 1986.

A maior parte dos sindicatos e outras entidades de classe priorizaram o tratamento constitucional das suas áreas de atuação (sobretudo o tema dos direitos trabalhistas).

Contudo, em alguns casos é possível identificar propostas mais abrangentes, que alcançavam também a organização do Estado e a própria administração da justiça.

A categoria dos professores do ensino superior, por exemplo, documentou, a partir das discussões do 4º Congresso Nacional da ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior), uma plataforma para a constituinte construída pelo movimento docente. Chama atenção o seguinte capítulo:

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

(...)

Art. . Criação do cargo de defensor do povo, que estará incumbido de zelar pelo respeito dos poderes do Estado aos direitos garantidos pela Constituição e pelas leis. O defensor do povo será eleito pelo Parlamento, mediante indicação de candidatos pelas organizações da sociedade civil. (ANDES, 1987, p. 31).

Os industriais brasileiros também apresentaram sua colaboração para a nova carta constitucional. Aos 22 de abril de 1987, foi entregue ao Presidente da ANC, Ulysses Guimarães, texto produzido pela Confederação Nacional da Indústria, em que sugeriam a criação do Defensor do Povo:

VI – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O centralismo administrativo que caracterizou o período de 1964 a 1985 trouxe como consequências (sic) a hipertrofia dos órgãos do Poder Público, com desrespeito aos direitos individuais, o empreguismo, a ineficiência administrativa e o favorecimento da corrupção.

(...)

43 – Essa norma, aliada ao fortalecimento dos Tribunais de Contas no controle da eficiência administrativa, seria extraordinariamente robustecida com a criação dos *Ombudsmen*.

Originários da Suécia, a partir de 1766, hoje existem em grande parte da Europa, por força de normas constitucionais: na Suécia, os *Ombudsmen* (cap. 12, art. 6º); em Portugal, o Provedor da Justiça (art. 23); na Espanha, o Defensor do Povo (art. 54); na Inglaterra, os *Parliamentary Commissioners for Administration* (*Parliamentary Commissioners for Administration – Act. 1967*).

Aos *Ombudsmen*, um ou mais eleitos pelo Legislativo com mandato, incumbe fiscalizar a aplicação no serviço público de leis e outras normas, com competência para instaurar procedimentos legais perante juízos e tribunais, perante autoridades administrativas e perante os Tribunais de Contas, com liberdade de acesso às repartições públicas, às sessões dos tribunais e a prerrogativa de consultar ou requisitar quaisquer processos, documentos ou informações.

Ao *Ombudsman* cabe ainda receber representação de quaisquer cidadãos por

violações de direitos e garantias individuais por parte de quaisquer órgãos do Poder Público. (CNI, 1987, pp. 27-28).

Já a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro incluiu entre as demandas compiladas no 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (maio de 1985) a garantia de acesso à justiça, embora o tenha feito de maneira bastante geral:

Direitos Trabalhistas

1. Que sejam assegurados os meios eficazes de fiscalização do trabalho e de pronto acesso à justiça para que as leis e contratos coletivos sejam efetivamente respeitados no campo. (Dossiê MC008 CPMC/SOC, p. 212).

A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção RJ, apresentou ao CPMC uma Declaração de Princípios à Assembleia Constituinte, dentre os quais estava o direito à assistência jurídica (sem, contudo, maiores detalhamentos quanto ao formato de sua prestação):

Ninguém poderá ser privado dos seus direitos políticos senão por sentença dos tribunais da Justiça Comum. Homens e Mulheres têm direito à defesa e à assistência jurídica e a processo legal público. (Dossiê MC 011 CPMC/SOC, p. 326).

Se fez presente também a Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal, que pugnava pela organização do serviço de assistência jurídica por meio da constitucionalização da carreira da Defensoria Pública. Em carta datada de agosto de 1987 e recolhida ao acervo do CPMC, Lourdes Maria Celso do Valle justifica aos constituintes “A importância da Defensoria Pública da União”:

É dever do Estado prestar assistência judiciária ao necessitado, cabendo esta responsabilidade à União, junto a todas as instâncias do Judiciário Federal.

Atualmente, a União conta apenas com a Defensoria Pública da Justiça Militar Federal, que há 67 anos promove a defesa dos praças de nossas Forças Armadas.

O Agente da Defensoria Pública da Justiça Militar é o Advogado de Ofício (Defensor Público) que está, entretanto, subordinado ao Superior Tribunal Militar, contrariando a postura natural do Órgão Julgador de total equidistância entre as partes em litígio. O Defensor Público forma com o Promotor e o Juiz o chamado “tripé da justiça”. Os três devem ter iguais garantias, prerrogativas e direitos, porque o princípio jurídico do processo impõe tratamento idêntico às partes litigantes.

Quanto aos Estados membros, alguns já contam com DEFENSORIAS PÚBLICAS bem estruturadas, cumprindo assinalar que a do Rio de Janeiro foi, recentemente, elevada a nível de Secretaria de Estado.

A DEFENSORIA PÚBLICA, na área federal, precisa ser reestruturada a fim de atender não só aos praças das forças armadas, mas, também, aos carentes da futura Justiça Agrária, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral.

Por outro lado, deve ser sublinhado que os sindicatos de trabalhadores urbanos e

rurais não dispõem de recursos suficientes para manter um corpo de advogados aptos a atender os seus associados, situação que se agravará com a extinção do imposto sindical.

O DEFENSOR PÚBLICO é o defensor do INDIVÍDUO carente, não podendo, pois ser confundido com o Defensor do Povo (ombudsman”), incumbido de apurar abusos e omissões de autoridades e indicar as medidas cabíveis à correção de faltas e a punição dos culpados. Tampouco o Advogado de Ofício (Defensor Público) da Justiça Militar pode ser confundido com o Advogado de Ofício do Tribunal Marítimo que integra, ao lado dos Assistentes Jurídicos da União, dos Procuradores da Fazenda Nacional e das Autarquias Federais, a Advocacia Consultiva da União, com atuação voltada para os interesses da Administração Pública, direta e indireta, mas sempre do lado do Estado.

A Defensoria Pública é o órgão talhado para a defesa do INDIVÍDUO carente, com a eficiência e agilidade desejadas.

Uma Defensoria Pública a níveis federal e estadual, prestigiada pela Carta Magna democratizará a Justiça brasileira, de acentuado cunho elitista. Somente assim, os 85% da população carente terão seus direitos protegidos. (Dossiê MC 001 CPMC/SOC, pp. 172-173).

Houve ainda aquelas as associações profissionais que postularam para si uma garantia privilegiada de assistência jurídica, como se deu com a Associação dos Veteranos da Força Expedicionária Brasileira (ANVFEB), que sustentou o direito à assistência jurídica gratuita aos seus ex-combatentes e, por extensão, aos dependentes e herdeiros (Dossiê MC 001 CPMC/SOC, pp. 248-249).

2.4.3

Organizações da sociedade civil

Dentre as inúmeras organizações da sociedade civil que enviaram suas considerações sobre o processo constituinte ao CPMC, encontram-se movimentos sociais organizados, conselhos de direitos, associações religiosas etc.

Aqui, em vez de simplesmente elencar os documentos localizados pela pesquisa junto ao CPMC, procura-se avançar para uma abordagem analítica, por meio da contextualização das reivindicações encontradas no espectro da emergência de novas lutas por cidadania ao longo das décadas de 1970 e 1980 no Brasil.

Para tanto, o Movimento Feminista e o Movimento Negro Contemporâneo serão tomados como referências da nova cultura política que se firmava no cenário nacional. Na medida em que a ação coletiva feminista e antirracista se consolidavam independentemente das tradicionais estratégias do movimento sindical-classista típico do período entre guerras (Luz, 2014, p. 86), tais segmentos

ilustram adequadamente o rico campo de novos movimentos sociais que despertariam dimensões até então silenciadas dos conflitos sociais e ampliariam as tensões com o aparato legal.

Vladimir Carvalho Luz pontua que, dentre outros fatores, a crise do modelo capitalista-desenvolvimentista implementado durante a ditadura empresarial-militar desde 1964, colocara em evidência as crescentes necessidades populares não atendidas pelo aparato estatal.

A partir daí, uma multiplicidade de movimentos e entidades distintos dos canais tradicionais (partidos e sindicatos) se organizaria em torno de novos valores e pautas, não necessariamente corporativos.

Na década de 1970, dos movimentos de cunho nacional contestatório a sociedade civil transitou para questões mais específicas, de cunho mais particularizado, tais como: Movimento das Diretas Já (1984); Movimento Pró-Constituinte (1985-1986), Movimento para redução do Mandato de Presidente (1985), Confederação Nacional das Associações de Moradores (1982), Movimento pela Moradia (1980), Movimento de Desempregados (1983-1984), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1979) etc. (Luz, 2014, pp. 102-104).

Diante de tal conjuntura, a perspectiva do Movimento Feminista e do Movimento Negro Contemporâneo é representativa das novas dinâmicas de lutas por direitos que emergiam no período.

Por outro lado, o ponto de vista escolhido aqui – em sintonia com o norte metodológico do capítulo – privilegia grupos politicamente subalternos na conjuntura da ANC: tanto sub-representados na sua composição⁵¹ quanto confinados na estrutura regimental em uma “subcomissão identitária” (Subcomissão 7.C, dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias).

Como exposto no subtítulo 2.1 acima, o intento da observação da discussão constitucional é justamente o de recuperar os anseios solapados do debate. Em outras palavras, restituir as potências constituintes que se dissiparam, tal como peças que não encaixavam na rígida moldura institucional.

⁵¹ De acordo com Pires e Santos, apesar de composta por apenas 2% de membros negros (11 representantes negros dentre 559 deputados e senadores), a Assembleia Nacional Constituinte representava uma população brasileira composta por 46% de pessoas negras (Pires e Santos, 2016, p. 158).

Nessa toada, o levantamento das vozes dos movimentos de mulheres e do movimento negro contemporâneo contribui para o propósito traçado. Protagonizadas por personagens que vinham à tona nos embates políticos em busca de novos direitos e de novos contornos para a cidadania democrática, ambas as lutas podem caracterizar o inédito momento de mobilização nacional que culminou no processo constituinte.

Faz-se necessário, então, conhecer os pontos de partida do ativismo negro e do ativismo das mulheres para melhor compreender sua movimentação no palco da reconstrução constitucional.

Assim como em outros países ocidentais, no Brasil as discussões sobre os direitos das mulheres vinham esvaziadas após a conquista do direito ao voto na década de 1930). Os anos 1970 significaram uma retomada do feminismo no Brasil e, ao mesmo tempo, a consolidação de linhas de frente plurais, distintas da identidade racialmente e socialmente homogênea que inspirou o pleito pelo voto feminino.

Pires e Santos observam que os anos 1970 e 1980 foram marcados por “um amplo processo de articulação e organização política de mulheres negras, que propunham uma discussão indissociável entre redemocratização, racismo e sexismo” (Pires e Santos, 2016, p. 148)⁵².

Ao denunciarem tanto o sexismo presente no movimento negro quanto o racismo do feminismo e da esquerda hegemônicas, as mulheres negras amplificaram as lutas por igualdade, liberdade e democracia ao incorporarem a dimensão imbricada de gênero e raça (Pires e Santos, 2016, pp. 148-149).

Ao mesmo tempo, o momento histórico evidenciava transformações nas relações entre as mulheres operárias e os sindicatos. A consciência das peculiaridades da sua experiência nas fábricas – tais como a discriminação no acesso ao trabalho, a diferença salarial, a dupla jornada de trabalho, o assédio por parte dos superiores hierárquicos etc. –, somadas às dificuldades de participação e incorporação desta agenda numa causa operária forjada na perspectiva masculina, semeariam o feminismo também entre mulheres da classe trabalhadora (Oliveira, 2015, pp. 179-187).

⁵² Encrespando - Anais do I Seminário Internacional: Refletindo a Década Internacional dos Afrodescendentes (ONU, 2015-2024) / FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula (org.). - Brasília: Brado Negro, 2016.

Não mais adstrito aos interesses de mulheres brancas pertencentes a classes sociais privilegiadas, o feminismo passou a contar com a organização das mulheres que aportavam a luta antirracista e as especificidades de classe social.

No período pré-constituente, portanto, a militância feminista reunia uma gama diversificada de grupos e de interesses. Além das mulheres brancas de esquerda que estiveram exiladas no período ditatorial – desde as marxistas até as radicais, que centralizavam o gênero em suas reflexões –, agregaram-se as mulheres das classes trabalhadoras, com demandas por direitos sociais e relações de trabalho dignas (Oliveira, 2015, pp. 189-190), as mulheres negras municiadas de uma perspectiva transversal de gênero e raça sobre as violências físicas, simbólicas e materiais que as atingiam (Pires e Santos, 2016, p. 154), dentre outras.

A Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, construída sob esta militância plural, consiste num retrato bastante fiel da nova configuração dos movimentos de mulheres. O documento é fruto de demandas de diversos grupos feministas, debatidas no “Encontro Nacional Mulher e a Constituinte”, realizado em 26 de agosto de 1986, que reuniu mais de duas mil mulheres brasileiras (Conselho Nacional de Direitos da Mulher, 1986)⁵³.

A articulação nacional de mulheres se iniciara ainda em 1985, com a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), pela lei n°. 7.353 de 29 de agosto de 1985, com o engajamento dos Conselhos Estaduais de Direitos da Mulher e com a participação de organizações de empregadas domésticas, trabalhadoras rurais, trabalhadoras vinculadas a centrais sindicais etc. (Oliveira, 2015, pp. 187-189).

Lélia Gonzalez e Benedita da Silva, duas mulheres negras com assento no CNDM, foram as responsáveis pela inclusão de importantes causas das mulheres negras na pauta, tal como a educação com ênfase na igualdade de gênero e raça (Neris, 2018, pp. 76-77).

A Carta das Mulheres concentrou, pois, propostas resultantes das mais variadas formas de mobilização e seria entregue pela própria presidente do Conselho Nacional, Jacqueline Pitanguy, ao Presidente da ANC, o Deputado

⁵³ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf. Acesso em: 18 jan. 2019.

Ulysses Guimarães (Oliveira, 2015, pp. 189-190).

No texto estavam contidas demandas sobre a reestruturação da família, o planejamento familiar, a violência contra a mulher, as relações de trabalho etc. A respeito do acesso à justiça, chama atenção a previsão da legitimidade ampla para o exercício do direito de ação visando à defesa de interesses coletivos. Dentre os princípios gerais enunciados pela Carta, previa-se:

O reconhecimento da titularidade do direito de ação aos movimentos sociais organizados, sindicatos, associações e entidades da sociedade civil, na defesa dos interesses coletivos (Pitanguy, 2018, pp. 8-10)⁵⁴.

Já no item que tratou do enfrentamento da violência contra a mulher, requisitava a Carta:

Será garantida pelo Estado a assistência médica, jurídica, social e psicológica a todas as vítimas de violência (Pitanguy, 2018, pp. 8-10).

Outros reclamos das mulheres podem ser encontrados nos registros do CPMC, inclusive documentos que retratam as mobilizações prévias ao Encontro Nacional no âmbito dos Estados, a exemplo das resoluções do 3º Encontro das Mulheres de Contagem (MG), das quais destaca-se o seguinte fragmento:

4 – Assistência Jurídica e Segurança Pública

Os crimes de estupro (sic) não podem continuar a serem considerados ‘contra os costumes’, uma vez que representam verdadeiras lesões corporais. O Estado deve intervir e não aguardar a queixa individual.

O aborto é considerado crime pelo Código Penal, salvo em casos especiais, sem em contrapartida oferecer-se dispositivos legais que garantam o planejamento da reprodução.

Não há lei especial para o crime de espancamento das mulheres pelos seus parceiros.

Isso nos leva a ver como muito atual:

(...)

- A implantação de serviço de orientação jurídica, bem como de delegacias especializadas em defesa da mulher para receber e encaminhar adequadamente as denúncias de qualquer violência de ordem específica à mulher. (Dossiê MC005 CPMC/SOC, pp. 126-143).

Da mesma forma, os trabalhos desenvolvidos ao longo da preparação da campanha do CNDM “Diga Não à Violência Contra a Mulher”, que seria lançada em Brasília aos 25/11/1986, foram remetidos ao Centro Pró-Memória. Dentre as propostas de ações de atendimento estava prevista a criação de serviços jurídicos:

4. Criação de Serviços Jurídicos especialmente voltados para a mulher, a exemplo

⁵⁴ In Bertolin, P.; Andrade, D. e Machado, M. (Org.), *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes: 30 anos depois*, Editora Autonomia Literária, São Paulo, 2018, pp. 5-16.

do Centro de Orientação e Encaminhamento à Mulher – COJE de São Paulo. Um serviço institucionalizado, cuja estrutura seja oferecida pela Procuradoria Geral, Secretaria de Justiça, grupos autônomos e membros de Conselhos Estaduais e Municipais.

5. Que as orientações jurídicas destes serviços – tipo COJE, sejam efetuadas pela Defensoria Pública, em regime de voluntariado e sem prejuízo de sua carga horária de trabalho (Dossiê MC006 CPMC SOC, pp. 204-215).

Finalmente, merece destaque a singular proposta da Associação dos Soldados da Borracha e Seringueiros de Ariquemes (Rondônia):

30. Que seja(sic) criadas Delegacias Femininas Atuantes, em todas as cidades e Municípios, para defender os direitos das mulheres que são alvos de descasos e maltratos (sic);

31. Que os homens causadores de desgraças em mulheres sejam julgados por elas mesmas, inclusive não seja permitido, nos julgamentos, homens juízes. (Dossiê MC 001 CPMC SOC, pp. 259-263).

A década de 1970 igualmente demarca no ativismo negro uma etapa de organização nacional e o início de uma fase em que o movimento adquiriria um viés mais político-reivindicativo (Neris, 2018, pp. 56-62).

O maior símbolo do estágio então alcançado pela mobilização negra no Brasil é a criação do Movimento Negro Unificado (MNU), em junho de 1978, na cidade de São Paulo, que teve um episódio de violência policial como pano de fundo (Gonzalez e Hasenbalg, 1982, pp. 43-66).

Não por acaso um dos primeiros posicionamentos do MNU na agenda pública nacional, notado por Neris, envolveu a questão da anistia dos presos políticos. O MNU pretendia estender a categoria dos “presos políticos” para incluir os negros presos por crimes contra a propriedade, uma vez que tais crimes seriam respostas políticas a uma elite que os mantinha alijados do emprego, da moradia, da educação etc. (Neris, 2018, p. 65).

Dentre as reivindicações concentradas no MNU, estavam a exigência de medidas que resgatassem a população negra da condição permanente de desigualdade em que estava inserida desde o período colonial, a reavaliação do papel do negro na história do Brasil e a valorização da cultura negra (Neris, 2018, p. 66).

Durante a década de 1980, em intensa interação com outros movimentos sociais e partidos políticos e paralelamente ao processo de abertura, se intensificaria a atuação do movimento negro, espalhada em Congressos e Encontros Regionais por todo o país (Neris, 2018, p. 66).

Seria inevitável uma série de articulações em torno da elaboração

constitucional, que culminaram, em 1986, na Convenção Nacional “O Negro e a Constituinte” – coordenada pelo MNU e pelo Centro de Estudos Afro-Brasileiros (CEAB).

O encontro contou com a participação de 185 representantes de 55 entidades distribuídas por 16 Estados brasileiros e resultou em resoluções sistematizadas num documento final, o qual foi remetido à constituinte com as demandas do Movimento Negro para o novo texto constitucional (Neris, pp. 75-76; Pires e Santos, 2016, p. 159).

As prioridades definidas pelas entidades negras para a ANC compreendiam: i) a criminalização do preconceito racial como crime inafiançável; ii) inúmeros direitos e garantias individuais; iii) medidas de enfrentamento da violência policial; iv) programas estatais para garantia de condições de vida e saúde da população; v) direitos da mulher, dentre eles a igualdade no seio da família e a descriminalização do aborto; direitos do “menor” (interessante aqui a proibição da manutenção de Casas de Detenção de menores); vi) direito à educação que abrangesse todos os aspectos da cultura brasileira, inclusive a História da África e a História do Negro no Brasil, dentre outras garantias; vii) direito à cultura, o que alcançaria a proibição de qualquer tipo de mensagem ofensiva nos veículos de comunicação, bem como a declaração do dia 20 de novembro como feriado nacional da consciência negra; viii) direito ao trabalho (aqui previa-se o reconhecimento das profissões de empregada doméstica e diarista, nos termos da legislação trabalhista); ix) direito à terra, significando o direito à propriedade do solo urbano para as comunidades pobres, o direito à titulação das terras tradicionalmente ocupadas pelos remanescentes de quilombos e a desapropriação do imóvel improdutivo e, por fim, x) o rompimento imediato de relações diplomáticas com países que tenham institucionalizado qualquer tipo de discriminação (Dossiê MC 011 CPMC/SOC, pp. 85-98).

Não há no material endereçado pela Convenção Nacional aos constituintes referência expressa ao acesso à justiça, à assistência jurídica ou à Defensoria Pública.

É possível tomar esse distanciamento da comunidade negra em relação ao sistema de justiça como indicativo da sua descrença na capacidade deste campo para a consolidação de melhores condições de vida para a população. Ao mesmo tempo, a posição reflete uma maior concentração de esforços no encaminhamento dos projetos de justiça racial pela via da política.

Colhem-se dos boletins informativos do Coletivo de Mulheres Nzinga (Rio de Janeiro) indícios deste posicionamento, à vista de importantes considerações sobre a perspectiva dos ativistas negros a respeito do Direito e da Justiça:

as leis, sozinhas, não têm força; sozinhas, não modificam nada. Se assim fosse, nosso país seria uma maravilha pelo número de leis que são votadas em nosso nome, com(sic) que sejamos consultados e que, por isso mesmo, nem tomamos conhecimento. É claro que as leis são profundamente necessárias, mas é necessário também que tenhamos mecanismos capazes de garantir o seu cumprimento. E se o cidadão branco, escolarizado, com um mínimo de informação não consegue fazer isto, como ficamos nós, membros da comunidade negra? Como ficamos nós, que não temos direito à informação, à escolaridade, à saúde, a ter uma vida digna? Como ficamos nós, mulheres negras, que ocupamos os mais baixos escalões da sociedade, somos as mais mal pagas – isto quando conseguimos trabalhar – e não somos respeitadas nem como seres humanos nem como cidadãs? Como ficamos nós? (Nzinga Informativo, 1986, p. 2).

De modo semelhante, as Comunidades Negras de MG, nas conclusões do Primeiro Encontro Estadual “O Negro e a Constituinte”:

Deve estar claro também que uma coisa é a lei no papel e outra é o respeito efetivo de nossos direitos...

E fazer valer nossos direitos depende da nossa capacidade de lutar e da forma como poderemos – juntos com os demais setores democráticos – organizar de forma nova a Sociedade e o Estado.

A Constituição não é tarefa de meia dúzia de iluminados. Negros e trabalhadores são, a maioria da sociedade e portanto têm de estar presentes para defender direitos – pois caso contrário os poderosos de sempre farão a Constituição, segundo seus minoritários interesses. Deve estar claro ainda que a nova Constituição não vai mudar a sociedade, como por encanto. Só vamos ter uma sociedade que nós queremos se nos unirmos, organizadamente, para construí-la. (Dossiê MC 003 CPMC SOC, p. 314).

Ainda do Encontro Estadual de MG surgem algumas propostas que tocam lateralmente o acesso à justiça:

4. Trabalho

(...)

- Aprimoramento dos mecanismos oferecidos pela legislação trabalhista a fim de que efetive a proteção dos direitos dos trabalhadores e da comunidade negra.

(...)

5. Relações Sociais no Campo

- Reformulação do processo de distribuição de terras para que haja uma efetiva reforma agrária, com participação de trabalhadores do campo e da cidade e demais segmentos da sociedade brasileira. Que a reforma agrária garanta o acesso do homem à terra, a financiamentos, orientação e benefícios tecnológicos, assistência jurídica, social e educacional. (Dossiê MC 003 CPMC SOC, p. 314).

O acervo do Centro Pró-Memória da Constituinte reúne ainda estudos sobre o racismo no Brasil, a discriminação racial, a condição da mulher negra etc.

produzidos sobretudo por intelectuais negras e encaminhados aos constituintes.

São exemplos a carta subscrita por Diva Moreira, da organização Casa Dandara – MG –, que denunciava a incompletude do processo de abolição da escravidão (Dossiê MC 002 CPMC/SOC, pp. 85-127); o texto de autoria de Sueli Carneiro sobre a mulher negra no Brasil, apresentado pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher (Dossiê MC 006 CPMC/SOC, pp. 54-110); os estudos encaminhados pela organização do Encontro Estadual de Mulheres Negras de São Paulo: o de Celma Rosa Vieira sobre a mulher negra empregada doméstica, o de Lúcia Helena Oliveira, Rosa Maria Porcaro e Tereza Cristina Araújo sobre a situação da mulher negra na família; o de Leny de Oliveira sobre os estereótipos e a imagem da mulher negra, o de Rose Maria Muraro sobre sexualidade e machismo e, por último, as reflexões sobre a solidão da mulher negra, por Elza Berquó (Dossiê MC 011 CPMC SOC, pp. 100-128).

Quanto aos demais movimentos sociais e organizações de direitos humanos que se manifestaram à constituinte, apresenta-se abaixo os resultados da pesquisa junto ao CPMC que tangenciaram a questão do acesso à justiça ou da assistência jurídica.

As proposições colhidas do IV Encontro Nacional de Direitos Humanos, ocorrido em 21 e 22/10/1986 pela Comissão Executiva Regional Nordeste tratou tanto da proteção judicial quanto da assistência judiciária. Entretanto, no entendimento dos participantes, a matéria haveria de ser aprofundada em sede de legislação infraconstitucional:

5º. PROTEÇÃO JUDICIAL

Proposta

24 – Todos têm direito à proteção judicial. A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual ou coletivo.

(...)

27 – O Estado deverá oferecer assistência judiciária à população carente de recursos financeiros, bem como a todos aqueles que dela necessitarem em circunstâncias especiais.

(...)

Justificativa

A nossa proposta mantém a obrigação do Estado em prestar assistência judiciária aos necessitados. Todavia, isto não significa que pretendamos a manutenção da assistência nos moldes atuais, entendemos, no entanto, não ser tema que mereça um grande detalhamento em nível constitucional. Garantida a obrigação do Estado através do princípio geral anunciado, cumpre ao legislador regular a matéria em lei específica. (Dossiê MC002 CPMC/SOC, p. 47).

No contexto das articulações que buscavam espaços de participação popular na ANC, a Assembleia Municipal Pró Constituinte de Vila Velha - ES - encaminhou ao CPMC relatórios dos seus grupos de trabalho dedicados aos estudos constitucionais, que cuidaram superficialmente sobre a estruturação da Defensoria Pública:

I) Organização Nacional

(...)

d) Poder Judiciário

(...)

- acesso de advogados à Defensoria ou Promotoria Pública via concurso público aplicado pelo Poder Judiciário

- número de defensores/promotores públicos proporcional ao número de habitantes por município. (Dossiê MC 001 CPMC/SOC, pp. 33-34).

A Associação Nacional de Apoio ao Índio – ANAÍ – remeteu ao CPMC um conjunto de recomendações relativas aos povos indígenas. Uma das premissas estabelecidas pela ANAÍ foi a definição dos povos indígenas como “nacionalidades indígenas coabitantes”, de modo a refutar a ideia de Estado-nação.

Não obstante a assistência jurídica individual não tenha sido objeto das considerações da ANAÍ, é relevante consignar que os interesses jurídicos dos indígenas foram abordados sob uma perspectiva predominantemente coletiva. E um papel decisivo foi reservado ao Ministério Público na proteção de tais direitos:

Os Povos Indígenas e a Constituinte

Propostas encaminhadas pela ANAÍ ao Movimento Gaúcho da Constituinte

Art. ou § __ Fica reconhecido o caráter pluriétnico do Estado.

A lei regulamentará as formas de representação das nacionalidades indígenas coabitantes junto ao Estado.

(...)

Art. __ As nacionalidades indígenas coabitantes, suas organizações, a União, o Congresso Nacional e o Ministério Público são partes legítimas para ingressarem em juízo em defesa dos interesses das nacionalidades ou de membros destas.

§1º São nacionalidades indígenas coabitantes as que se considerarem segmentos distintos da sociedade nacional, em virtude da consciência de sua continuidade histórica com sociedades pré-colombianas. São indígenas os membros destas nacionalidades.

§2º Nas ações propostas pelas nacionalidades indígenas coabitantes, seus membros ou suas organizações ou contra estas, o juiz dará vistas ao Ministério Público que participará no feito em defesa do interesse indígena. (Dossiê MC 001 CPMC/SOC, pp. 230-232).

Também se engajou no processo constituinte a Igreja Católica brasileira,

por meio da 24ª Assembleia Geral da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que produziu a “Declaração Pastoral por uma nova ordem constitucional”.

A declaração dispunha:

3ª PARTE: CONTEÚDO DA CONSTITUIÇÃO: CRITÉRIOS E EXIGÊNCIAS

(...)

3.2. A Ordem Social

(...)

e) Promoção e defesa da igualdade de todos perante a lei

(...)

77. A apuração de responsabilidade criminal deve obedecer rigorosamente aos ritos processuais estabelecidos em lei, assegurando-se sempre amplo direito de defesa, inclusive a defesa gratuita garantida pelo Estado, para os detentos sem recursos.

(...)

f) Promoção e defesa dos direitos de todos, a partir dos mais necessitados

(...)

80. Para que seja efetivamente garantida a igualdade de todos em direitos e dignidade perante a lei, a justiça e a autoridade, assim como a participação de todos nos benefícios sociais indispensáveis a uma vida digna, deverão ser protegidos, de maneira especial, aqueles que, por diversas razões de natureza física, social, econômica ou cultural, tiverem menores condições de se defender e autopromover ou estejam sofrendo qualquer forma de discriminação.

3.3. A Ordem Política

(...)

3.3.2 Exigências concretas

c) Controle do Poder pela Sociedade

(...)

99. É conveniente apoiar a criação do instituto do ‘Defensor do Povo’, que promova o exercício do direito da cidadania, e defenda os indivíduos e a própria sociedade contra os abusos do Estado. (Dossiê MC005 CPMC/SOC, pp. 3-68).

Merece referência também a compilação de deliberações do Conselho de Moradores da Vila Kennedy (Rio de Janeiro, RJ), que abordou questões pertinentes ao acesso à justiça:

VII-Referentes à segurança

(...)

5) Maior agilidade da justiça, diminuição dos preços de custos de processos;

6) Os advogados que tenham escritórios registrados tenham 5% de seus clientes isentos de honorários. (Dossiê MC005 CPMC/SOC, pp. 113-122).

Por sua vez, o Movimento de Loteamentos Irregulares e Clandestinos da Federação de Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, submeteu a

seguinte proposta ao Congresso Constituinte dos Bairros:

3 – Instrumentos para democratizar o uso do solo

(...)

d) garantir constitucionalmente que a Defensoria Pública funcione adequadamente, porque hoje além de funcionar mal, ela é discriminada na estrutura jurídica existente. (Dossiê MC 008 CPMC/SOC, pp. 36-42).

Por derradeiro, o tema do acesso à justiça surge vinculado às organizações que discutiam os direitos das crianças e adolescentes.

A Carta do Seminário “O menor e a constituinte”, realizado no Rio de Janeiro em 27/04/1985, traz proposta de “criação de Defensoria Pública para o menor”. Tratava-se de evento que fora promovido na Faculdade Cândido Mendes pela OAB (Seção RJ), em conjunto com a Associação dos Ex-Alunos da FUNABEM (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor), o Centro Alceu Amoroso Lima para a liberdade, a CNBB, o Instituto de Pesquisa das Culturas Negras, o Serviço de Paz e Justiça da América Latina, o Conselho Estadual de Entorpecentes do Estado do Rio de Janeiro etc. (Dossiê MC 011 CPMC/SOC, p. 255).

De outra parte, a Comissão Nacional Criança e Constituinte compilou propostas de 26 comissões dos Estados, Territórios e Distrito Federal, coletadas no seio do I Encontro Nacional Criança e Constituinte (Brasília, outubro de 1986), das quais destaca-se:

4.5. Seja assegurada assistência jurídica e judiciária gratuitas à criança desde sua concepção. (Dossiê MC 003 CPMC/SOC, p. 113).

Se, da perspectiva das associações profissionais de defensores públicos e assistentes jurídicos, a constitucionalização da carreira da Defensoria Pública era não apenas um consenso, mas a própria meta principal a ser alcançada na constituinte, o estado da discussão na sociedade civil era inteiramente outro.

2.5

O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos

*Fazer uma constituição não é tarefa para Juristas
e, sim, para os políticos*⁵⁵

⁵⁵ Fala do Deputado Nadyr Rossetti (PDT/RS), em entrevista à reportagem do Jornal do Brasil, quando protestou contra a criação da Comissão de Estudos Constitucionais pelo Executivo.

A transição do regime autoritário empresarial-militar instituído pelo Golpe de 1964 para o regime democrático só foi possível graças a uma ampla frente que reunia entidades da sociedade civil e partidos de oposição, impulsionada pela campanha das Diretas (1983-1984).

Mesmo com a derrota da “Emenda Dante de Oliveira”⁵⁶ (Proposta de Emenda constitucional n°. 05 de 1983, que restabelecia as eleições diretas para Presidente da República), acabaram criadas as condições para a “Aliança Democrática”, composta por moderados da situação e pela oposição, que se tornou majoritária no colégio eleitoral indireto que conduziria Tancredo Neves e José Sarney à Presidência da República, pelo PMDB, em 1985 (Pilatti, 2016, pp. 19-21).

Como visto no item 2.3 acima, por meio Emenda Constitucional n°. 26 à Constituição Brasileira de 1967⁵⁷, datada de 27 de novembro de 1985, de iniciativa do Presidente Sarney, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte no modelo congressional e não exclusivo. De acordo com a EC n°. 26, o próprio Congresso Nacional se reuniria com poderes constituintes no ano seguinte.

Paralelamente, o Presidente da República compôs uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CEC), presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco (Decreto n°. 91.450, de 18 de julho de 1985)⁵⁸ e composta de outros nomes “notáveis”, que seria encarregada de redigir um anteprojeto.

Dentre os cinquenta membros da CEC estavam Barbosa Lima Sobrinho, Bolivar Lamounier, Cândido Mendes, Celso Furtado, Cristovam Buarque, José Afonso da Silva e Jorge Amado e apenas duas mulheres: Floriza Verucci e Rosah Russomano (Versiani, 2010, p. 239).

As fortes reações contrárias à “Comissão Arinos” na opinião pública se baseavam na expectativa de que um projeto encomendado pelo Executivo serviria para impedir as mudanças profundas no ordenamento jurídico brasileiro

Entrevista publicada em 14 de maio de 1985, disponível na íntegra em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110863/1985_Fev%20a%20Dez_014.pdf?sequence=3, último acesso aos 20/11/2018, às 17h50min.

⁵⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18035>, último acesso aos 20/11/2018, às 17h36min.

⁵⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm, último acesso aos 20/11/2018, às 17h36min.

⁵⁸ Disponível na íntegra em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>, último acesso aos 20/11/2018, às 17h45min.

(Gonçalves, 2016, p. 65).

Nada obstante, as dificuldades enfrentadas por Sarney fortaleceram os movimentos contrários ao projeto conservador e a recusa à interferência governamental. Ao fim e ao cabo, os desdobramentos não corresponderam às previsões iniciais:

A composição da Comissão Arinos e seus procedimentos de trabalho foram muito diferentes do que se esperava. (...) A surpresa foi o fato de uma ‘Comissão de Notáveis’ à serviço do Poder Executivo produzir um Anteprojeto com tantas inovações democráticas e temas que trouxeram à tona os direitos e garantias fundamentais, evidenciando inclusive os direitos das minorias. Essa foi a maior contribuição da Comissão Arinos ao processo constituinte: antecipar o debate, servir como um ensaio técnico do que estava por vir. (...) Depois de todo o desgaste sofrido, a Comissão Arinos teve, necessariamente, que tomar um caminho diverso daquele inicialmente planejado. A oposição que ela experimentou a forçou a seguir por uma via mais democrática, ainda que mais longa e cheia de percalços. Para se tornar legítima não bastava dizer que tomaria medidas democráticas, foi necessário dar espaço aos diferentes atores envolvidos no processo. Dessa forma, a comissão precisou ampliar o debate, ainda que sofrendo o risco da perda do controle sobre seu produto final. Apesar de ter vários pontos vulneráveis, o Anteprojeto seria visto, sobretudo por aqueles que militavam pela redemocratização do país, como uma obra coletiva que atendia a muitas demandas dos segmentos sociais historicamente excluídos das decisões políticas. (Gonçalves, 2016, pp.65-66; p. 98).

Em setembro de 1986, a Comissão concluiu a redação do anteprojeto que, no entanto, acabou não sendo enviado ao Congresso. Segundo uma das explicações possíveis para a decisão do Presidente Sarney de não enviar o texto, evitava-se uma crise entre o Executivo e o Legislativo, pois, assim como o Presidente da ANC Ulysses Guimarães, muitos constituintes consideravam que a comissão provisória representava uma intromissão indevida em seus trabalhos (Senado Federal, 2008⁵⁹).

Ainda assim, é inegável a influência exercida pelo trabalho da Comissão sobre a Constituição de 1988, inclusive porque Afonso Arinos de Melo Franco tornou-se constituinte meses depois de apresentar o anteprojeto e presidiu a Comissão de Sistematização (Senado Federal, 2008).

São de interesse deste estudo os artigos 15 e 53 do anteprojeto⁶⁰, inseridos no Capítulo II (Dos direitos e garantias) do Título I (Descrições Preliminares):

Art. 15 – A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito.

Art. 53 – Todos os necessitados têm direito à justiça e à assistência judiciária

⁵⁹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>, último acesso aos 20/11/2018, às 20h37min.

⁶⁰ Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>, último acesso aos 20/11/2018, às 18h23min.

pública; a União e os Estados manterão quadros de defensores públicos organizados em carreira e, na falta ou insuficiência deles, remunerarão o defensor dativo, diretamente ou indiretamente, mediante convênio, conforme se dispuser em lei.

O só posicionamento dos direitos e garantias individuais no primeiro título do texto constitucional representou uma inovação importante em comparação às cartas anteriores, que priorizavam a organização do Estado. O efeito simbólico da inversão consistia em fortalecer o primado do Estado Democrático de Direito, ao explicitar que o Estado brasileiro existiria em função dos indivíduos e não o contrário. O modelo foi posteriormente adotado pela Constituição de 1988 (Gonçalves, p. 103).

O anteprojeto dedicou os capítulos X e XI do Título II ao tratamento do Poder Judiciário e do Ministério Público. Contudo, não foram reservadas seções específicas para disposições sobre a advocacia e assistência jurídica.

A redação dada ao artigo 15 – inafastabilidade do controle jurisdicional – inovava para excluir o termo “individual” do dispositivo e, com isso, permitir que a lesão a direito de natureza difusa ou coletiva fosse submetida à apreciação do Judiciário.

Todavia, quanto ao artigo 53 – assistência jurídica –, o Anteprojeto Arinos pouco avançava em relação às Constituições anteriores, como ilustra o quadro a seguir⁶¹:

Constituição de 1946	Carta de 1967	Anteprojeto Arinos
Art. 141. (...) §4º A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.	Art. 150. (...) § 4º - A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.	Art. 15 – A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito.

⁶¹ Os textos das Constituições de 1946 e 1967 podem ser encontrados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html> e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 11 jan. 2019.

Art. 141. (...) §35 O poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.	Art. 150. (...) §32 - Será concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei.	Art. 53 – Todos os necessitados têm direito à justiça e à assistência judiciária pública; a União e os Estados manterão quadros de defensores públicos organizados em carreira e, na falta ou insuficiência deles, remunerarão o defensor dativo, diretamente ou indiretamente, mediante convênio, conforme se dispuser em lei.
--	---	---

Apesar de apresentar substancial alteração textual em comparação às Constituições anteriores, o artigo 53 não representava uma disciplina nova para a matéria da assistência jurídica, mas apenas consolidava a legislação as práticas vigentes até então.

A previsão constitucional da assistência judiciária em 1946 não saiu do plano da abstração. Somente em 1950, com a edição da Lei n°. 1.060/1950, foi regulamentado o direito, antes tratado de forma esparsa pelos diversos códigos legislativos. Sob a égide da Carta de 1946 e da Lei n°. 1.060/50, que tratava a assistência judiciária como dever dos entes federativos, é que os Estados brasileiros passaram instituir serviços jurídicos para atender a população. O art. 5º da lei federal determinava a nomeação de advogado para representar a parte, caso inexistisse o serviço público no Estado (Alves, 2005, pp. 284-285).

A Lei n°. 1.060/50 permaneceu em vigor após a Constituição de 1967, que cuidou em seu artigo 150 do direito à assistência judiciária de forma muito semelhante à carta anterior e foi repetido no artigo 153, §32, da Constituição de 1969.

O tratamento dispensado pelo Anteprojeto Arinos à matéria tem o aspecto positivo de afirmar expressamente a existência de um direito subjetivo à assistência judiciária. Contudo, quanto à estruturação do serviço jurídico, foi mantida a regulação da Lei n°. 1.060/50. Ainda que prevista como dever dos Estados e da União a organização quadros de defensores públicos, a ressalva imediatamente posterior permitiria que, à falta destes profissionais, a assistência fosse prestada por advogados (“defensores dativos”).

O texto admitia, portanto, ao lado da criação de serviços públicos de

assistência jurídica, a perpetuação do modelo *judicare* (atuação fragmentada de advogados como “defensores dativos”, mediante remuneração pelos cofres públicos). Remetia-se à legislação infraconstitucional a disciplina do pagamento de honorários advocatícios.

No artigo 75, inciso XXVII, do anteprojeto, ficou definida a competência comum da União e Estados da federação para legislar sobre “assistência judiciária e defensoria pública”.

Assim, a organização da Defensoria Pública nos entes da federação, segundo o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, não seria uniformizada no plano constitucional e muito menos a carta se ocuparia do detalhamento das suas funções. Ficava entregue à autonomia União e dos Estados a escolha pelo modelo *judicare* (advogados dativos) ou de estafe assalariado.

A expressão restritiva “assistência judiciária”, por outro lado, mantinha o direito limitado aos serviços jurídicos em âmbito judicial.

É digna de nota uma importante proposta do Anteprojeto Arinos que, embora não acolhida na Constituição de 1988, povoou intensamente os debates da Assembleia Nacional Constituinte: a figura do Defensor do Povo.

Ditava o artigo 56 do anteprojeto:

Art. 56 – É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição.

§ 1º – O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade requisitada no caso de omissão abusiva na adoção das providências requeridas.

§ 2º – Lei complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observados os seguintes princípios:

I – o Defensor do Povo é escolhido, em eleição secreta, pela maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade civil e de notório respeito público e reputação ilibada, com mandato não renovável de cinco anos;

II – são atribuídos ao Defensor do Povo a inviolabilidade, os impedimentos, as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

III – as Constituições Estaduais poderão instituir a Defensoria do Povo, de conformidade com os princípios constantes deste artigo.

O instituto buscava inspiração no modelo de *ombudsman* da Constituição Espanhola de 1978 e tinha por missão precípua coibir abusos de poder e omissões da administração pública. Para a Comissão Arinos, o papel do Defensor do Povo

seria o de garantir a concretização dos demais direitos previstos no anteprojeto (Gonçalves, 2016, p. 107).

A proposta de incorporação do *ombudsman* nos moldes previstos na Comissão de Estudos Constitucionais foi defendida também por diversos parlamentares ao longo da ANC. Porém, na redação final da Constituição de 1988, a inovação foi rejeitada.

Não é incomum nos estudos sobre a Defensoria Pública a tese de que sua atual moldura constitucional a aproximaria da Defensoria do Povo, tal qual concebida no Anteprojeto Arinos.

Martins (2011); Sarmiento (2015) e Melo (2016), por exemplo, sustentam que as funções relativas à promoção dos direitos humanos, atribuídas à Defensoria Pública desde a edição da Lei Complementar n°. 132/2009 e, mais recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional n°. 80/2014, seriam “funções de *ombudsman*”.

Em artigo apresentado ao concurso de teses do X Congresso Nacional de Defensores Públicos, Martins (2011) chega a sustentar que, ocupando uma “lacuna constitucional”, a classe dos defensores públicos poderia funcionar como *ombudsman*. O autor exemplifica:

a conclusão é tranquila no sentido de que a Defensoria Pública é instituição legítima a ocupar o espaço lacunoso da figura do *ombudsman*.

(...)

Na esteira da tradição do verdadeiro *ombudsman*, a atuação não pulverizada em diversas pessoas se mostra mais eficaz. Assim, a Defensoria Pública tem meios para enfeixar numa pessoa, ou em reduzido número de membros, sua atuação no campo que seria função do Defensor do Povo. Tal medida pode se dar principalmente com a atuação em forma de núcleos especializados, da forma que prevista na Lei Complementar Federal n° 80/94 (...).

A exemplo do que ocorre em vários Estados brasileiros, a Defensoria Pública do Estado do Tocantins instituiu o NAC – Núcleo de Ações Coletivas, por meio da Resolução do Conselho Superior n° 60/201011. Dessa forma, um Defensor Público (no exemplo tocantinense), acaba por aglutinar essas funções, que em muito se assemelham ao que seria de responsabilidade de um Defensor do Povo.

É certo que não se pretende comparar – em paralelo extremo – a atuação da Defensoria Pública em sede de direitos difusos e coletivos com a função do Defensor do Povo. Mas é certo que a Defensoria Pública tem a característica de contato com a camada mais pobre da sociedade. O constituinte alçou a Defensoria Pública como o órgão a tutelar os interesses dos necessitados.

Assim, partindo do pressuposto de que é dever da Defensoria Pública lutar em favor da erradicação da pobreza, tem esta um vasto campo de atuação, qual seja o de se tornar o Defensor Público um verdadeiro Defensor do Povo, atuando fora do limitado (mas não menos importante, diga-se) campo dos direitos individuais,

passando a promover a efetivação dos direitos supraindividuais (2ª onda renovatória) e postulando por uma justiça realmente efetiva (3ª onda renovatória). O Defensor Público pode, sim, ser o legítimo ombudsman de nossa sociedade. (Martins, 2011, pp. 12-13).

Em parecer solicitado pela Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (ANADEF), o jurista Daniel Sarmiento responde ao seguinte quesito: *as Emendas Constitucionais n.º. 74/2013 e 80/2014 permitem que os Defensores Públicos Federais exerçam a função de ombudsman?*

A primeira reforma constitucional referida foi responsável por conceder autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, enquanto a segunda incumbiu às Defensorias Públicas como um todo a função de promoção dos direitos humanos.

A resposta do jurista é assertiva. Num primeiro plano, apresenta uma conformação do *ombudsman* a partir de dois elementos essenciais: assento constitucional e independência político-administrativa, financeira e funcional (Sarmiento, 2015, p. 16). Em seguida, define como suas funções precípua: a supervisão das atividades da administração pública (própria dos modelos europeus) e a proteção dos direitos humanos (mais presente na América Latina).

Finalmente, conclui:

Nesses termos, não resta dúvida de que a Defensoria Pública da União exerce função de ombudsman. Como visto, trata-se de entidade autônoma, dotada de estatuta constitucional, cujas funções institucionais abrangem “a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (art. 134, caput, CF).

A plena autonomia da DPU, como destacado na resposta ao quesito anterior, foi expressamente reconhecida pela EC n.º 74/2013. Os membros da Defensoria Pública da União, em simetria com o regime constitucional do Ministério Público e da Magistratura, possuem independência funcional e inamovibilidade (CF, art. 134, §§1º e 4º), e estão sujeitos a uma série de deveres voltados à garantia do bom exercício das suas funções, como a necessidade de residirem na localidade onde estiverem lotados (art. 45, I, LC n.º 80/94) e a proibição do exercício de atividade político-partidária enquanto atuarem perante a Justiça Eleitoral (art. 46, V, LC n.º 80/94).

A EC n.º 80/2014, por sua vez, conferiu explícito reconhecimento constitucional a atribuições institucionais que já tinham sido conferidas à Defensoria Pública da União, pela Lei Complementar n.º 80/94, especialmente após as modificações introduzidas pela Lei Complementar n.º 132/2009, (veja-se, e.g., os arts. 3º-A e 4º da LC n.º 80/94).

De todo modo, o desempenho da função de ombudsman pela Defensoria Pública da União está delimitado pelo escopo das suas finalidades institucionais, que, conforme o disposto no art. 134 da CF, se ligam especialmente à defesa de indivíduos e grupos hipossuficientes e vulneráveis.

Melo (2016) adere à conclusão de que a Defensoria Pública desempenha “funções de *ombudsman*”, na esteira de Sarmiento (2015), e chega mesmo a identificar a Defensoria brasileira com o instituto do *ombudsman*:

O Brasil, na linha das influências da figura do defensor del pueblo espanhol, bem como igualmente influenciado por muitos países da América Latina, tais como Argentina, Guatemala e Peru tem desenvolvido as funções do *ombudsman* por meio das defensorias públicas.

Ainda que timidamente, a doutrina tem feito cada vez mais referências à Defensoria como *ombudsman* pelas características da instituição, bem como pelo desenvolvimento natural das suas funções institucionais. (...)

A máxima consolidação constitucional, como protetora dos Direitos Humanos, foi conferida à Defensoria Pública brasileira no ano de 2014 por meio da EC nº 80/14. Apesar de estar com muitos anos de atraso, frente aos demais países da América Latina, que consolidaram a função de *ombudsman* em seus ordenamentos na década de 90 do século passado, o Brasil, a partir da CF 1988, esteve a par destes países na proteção dos Direitos Humanos e da garantia de acesso à justiça aos necessitados por intermédio da Defensoria Pública.

Do que se conclui que, apesar da expressão *ombudsman* não estar expressamente prevista no texto normativo brasileiro, em sua essência, a Defensoria Pública, seja estadual como da União, já o honrava no seu dia a dia, ao exercer suas funções institucionais. Mas o grande passo em sua consolidação, sem dúvida, foram as emendas constitucionais recentes que garantiram a autonomia financeira, orçamentária, administrativa às Defensorias da União e dos Estados, além da previsão constitucional de ser esta instituição a expressão e instrumento do regime democrático na proteção dos Direitos Humanos e a atuação jurisprudencial da corte suprema. (Melo, 2016, pp. 89-90).

O indispensável rigor metodológico que uma pesquisa jurídica comparativa impõe impede que este trabalho formule conclusões definitivas sobre a relação entre o instituto do *ombudsman* ou Defensor do Povo e a Defensoria Pública brasileira.

É possível, porém, recuperar a discussão constituinte para melhor compreender a inspiração que incorporou no Anteprojeto Arinos a figura do “Defensor do Povo”.

Difundido na Europa no período pós II Guerra Mundial, o *ombudsman* chegaria como uma novidade aos brasileiros na década de 1960. Em 1967, o influente jurista Caio Tácito publicou um artigo em que apresentava o *ombudsman* como instrumento de contenção dos abusos do poder da administração. Porém, no contexto de um regime autoritário, demonstrava seu ceticismo em relação à inovação no caso do Brasil (Bezerra, 2010, pp. 61-62).

Tentativas fracassadas de mudança constitucional para instituir *ombudsman* no país chegaram ao Congresso Nacional na década de 1980 e, em 1986, o

Anteprojeto Arinos o resgataria, inserido num sistema parlamentar de governo (Bezerra, 2010, pp. 63-64).

Nos moldes do art. 56 do anteprojeto (acima transcrito), o Defensor do Povo se exerceria na figura de um único agente estatal, eleito pela Câmara dos Deputados para um mandato não renovável de cinco anos.

A Defensoria do Povo não chegou ao texto da Constituição de 1988, pois foi vista como uma ameaça ao fortalecimento do Ministério Público – já que a nova figura impediria a absorção pelo Ministério Público de todas as competências relacionadas à “defesa da sociedade” (Gonçalves, 2016, p. 108).

Já na ANC, o então Procurador Geral da República, Sepúlveda Pertence, organizou um coeso *lobby* dos membros do Ministério Público. Com esteio na “Carta de Curitiba” – documento que reunia as sugestões da categoria –, os promotores de justiça de todo o país demandavam a incorporação das funções do *ombudsman* ao Ministério Público (Bezerra, 2010, p. 66). O Defensor do Povo emperrou.

Em uma coluna publicada no jornal “Folha de São Paulo”, Cândido Mendes de Almeida⁶², membro da Comissão Arinos que originalmente fora o idealizador do órgão no esboço constitucional, qualificou como “grave regressão” o rumo das votações na Comissão de Sistematização que o suprimiam:

Sumiu na proposta constituinte a figura do Defensor do Povo, transferindo-se para o Ministério Público a tarefa de escrutinar e promover a responsabilidade do abuso de poder de qualquer governante. Mas o arremedo mostra a irrecusabilidade da tarefa e ao mesmo tempo o quão impossível é trazê-la ao controle interno do sistema de poderes. Seu equilíbrio se rompe por esta supercompetência conferida aos procuradores, sem freio no exercício da função excrescente. Na prática, talvez, o risco se amortece pela própria dinâmica tépida da entrada em cena da moral da corporação, temperando o controle inovador — por mais desassombrados que sejam a vontade ou o caráter postos na tarefa. No jogo das regras do poder e ao contrário da homeopatia caseira, o símile não cura o símile. (...)

Ainda é tempo de voltarmos ao defensor do povo. Sem carreiras nem mordomias nem reeleição. Escolhido pelo Congresso para um só desempenho. Apoiado no próprio despertar da sociedade, no trabalho universitário como alternativa do serviço militar — na flexibilidade e riqueza da iniciativa que é um dos segredos fundamentais da nova confiabilidade do poder na Espanha de Felipe González. Atua ali o instituto sem meias travas e a todo o risco. (Mendes, 1987).

Ainda que as restrições de tempo e de método impeçam a uma comparação

⁶² Jurista, professor universitário e pensador político brasileiro formado pela PUC-Rio, com doutoramento em Direito na Faculdade Nacional de Direito (que viria a integrar a UFRJ). No auge da repressão e tortura praticados pelo regime militar, Cândido Mendes atuou discretamente na proteção de perseguidos políticos, junto à Igreja Católica. Mais informações sobre sua biografia estão disponíveis em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/candido_mendes

minuciosa da Defensoria Pública com o Defensor do Povo ou *ombudsman*, certo é que o discurso que os aproxima apresenta grande semelhança com a estratégia expansiva de atribuições adotada pelo Ministério Público durante a ANC, voltada à reconstrução institucional:

Da soma de um *lobby* eficiente com um ambiente ideológico favorável, o Ministério Público pôde sair da Constituinte com um perfil renovado. Uma de suas mais importantes vitórias foi afastar a hipótese de concorrência na área de defesa dos direitos difusos e coletivos, notadamente quando conseguiu sepultar a idéia da criação de um *ombudsman* ao estilo sueco. Plínio Arruda Sampaio, em entrevista, relatou que fora pressionado a introduzir essa novidade no Brasil, mas que reagira negativamente a ela, afirmando na época que ‘o *ombudsman* desse país é o Ministério Público. Tem um *ombudsman* em cada cidade. Então um *ombudsman* nacional não serve para nada. Não vai fazer coisa nenhuma, vai ser envolvido por dois ou três processos que interessam a algum grupo. Esse órgão não terá o *know-how* que o Ministério Público tem.’ (Plínio Arruda Sampaio, entrevista concedida em 7/7/1995). (Arantes, 2002, p. 86).

Pouco ou nenhum espaço têm merecido as ponderações que contrapõem o exercício do controle social diluído em toda uma categoria profissional (contaminada por interesses de classe), à sua concentração num ator externo e afastado, investido pela legislatura para um mandato limitado, como se verifica nas origens do instituto (Bezerra, 2010, p. 68).

Ao tempo em que se enaltecem as novas atribuições da Defensoria Pública, consagradas pela Emenda Constitucional n°. 80/2014, assim como o incremento da independência política e autonomia administrativa nas recentes reformas constitucionais, aproximando-a ao malfadado Defensor do Povo, os estudiosos demandam por fortalecimento da instituição:

Assim, sem uma Defensoria Pública forte, bem estruturada, com recursos materiais e humanos adequados para o desempenho de sua missão constitucional, fica comprometido o gozo de todos os direitos fundamentais dos indivíduos e grupos hipossuficientes e vulneráveis (Sarmiento, 2015, p. 7).

Mais do que a simples discussão da Defensoria Pública brasileira exercer suas funções institucionais enquanto *ombudsman* é garantir à instituição todos os meios e instrumentos para realizar estes nobilíssimos fins. (Melo, 2016, p. 91).

2.6

Sugestões dos constituintes e entidades representativas

*Sentimo-nos Constituintes de Rua, Constituintes dos Bairros (...). A luta faz a lei.*⁶³

⁶³ Trecho da sugestão n°. 2.868-1, encaminhada pela Federação das Associações de Moradores do

O Portal Eletrônico da Constituição Cidadã disponibiliza uma compilação de 12.000 propostas, sobre os mais variados temas, recebidas após a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987⁶⁴.

Com fundamento nos artigo 13, §11, RIANC, os próprios constituintes, entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade, além de Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Tribunais puderam enviar suas sugestões à Mesa da ANC.

Por meio de metodologia similar à utilizada para a pesquisa junto à base de dados SAIC, foram realizadas buscas pelas expressões “acesso à justiça”, “defensoria pública”, “assistência jurídica” e “assistência judiciária” nos diários da ANC, que contêm o texto integral das sugestões remetidas.

Foram localizadas 96 propostas que englobavam os temas, desprezadas aquelas que apenas faziam referência geral ao problema do acesso à justiça ou voltavam-se a tratar da organização dos serviços judiciários.

A maior parte delas era subscrita por constituintes (75), mas houve também sugestões remetidas por organizações que representavam as carreiras jurídicas (10) e por outras associações profissionais, movimentos sociais e entidades representativas da sociedade (11).

2.6.1

Profissões jurídicas

Ganha forma nas sugestões a disputa entre as carreiras jurídicas pelas competências da assistência jurídica. As representações se fizeram presentes nesta etapa não só através do envio de seus próprios textos para o Projeto de Constituição, mas também por meio do *lobby* junto aos constituintes, fazendo-os encampar seus argumentos.

Manifestaram-se sobre o tópico da assistência jurídica: a Associação Nacional de Procuradores do Estado; a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo; a Ordem dos Advogados do Brasil; A Associação de Membros da Assistência

Estado do Rio de Janeiro, publicada no Diário Oficial da ANC de sábado, 09 de maio de 1987, pp. 319-320.

⁶⁴ Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituientes. Acesso em: 23 jan. 2019.

Judiciária Militar Federal; a Federação Nacional de Associações de Defensores Públicos; Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro; grupo não identificado de Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro; grupo não identificado de juízes do Rio Grande do Sul; a Associação de Magistrados do Estado de Goiás.

Ao mesmo tempo, situam-se dentre os movimentos sociais que apresentaram o seu olhar sobre a assistência jurídica: a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro; o Movimento Negro nacional; o Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos e o Movimento Nacional pela Reforma Agrária.

Se no material constante do SAIC, foram escassas as sugestões que adentraram a configuração orgânica da política de assistência jurídica, aqui observou-se uma profusão de sugestões profissionais.

As Procuradorias dos Estados, por meio do Deputado Michel Temer (PMDB/SP)⁶⁵ e do Senador José Ignácio Ferreira (PMDB/ES), defenderam que ficasse sujeita à decisão autônoma de cada Estado-membro da Federação a delegação do serviço de assistência jurídica à Defensoria Pública ou às Procuradorias.

Para Michel Temer, bastaria incluir no texto constitucional um dispositivo que facultasse aos Estados a opção de prestar assistência jurídica por meio de seus procuradores:

Art. A representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal competem privativamente aos seus procuradores, organizados em carreira, com ingresso mediante concurso público de provas e títulos.

(...)

§2º A prestação do serviço de assistência judiciária poderá ser atribuída, pelos Estados, aos seus procuradores. (Sugestão nº. 727, publicada no Diário Oficial da ANC de quarta-feira, 29 de abril de 1987).

O deputado justificava a previsão constitucional das Procuradorias dos Estados pela necessidade de valorização da categoria, que necessitaria ser uniformizada nacionalmente e ter sua remuneração revista, para assegurar a paridade com os vencimentos dos membros do Ministério Público.

Ademais, segundo Temer:

a experiência de muitos Estados tem demonstrado a perfeita harmonia no

⁶⁵ No item 2.7.3, tratarei mais detidamente da trajetória do Deputado Michel Temer, que integrou a Procuradoria do Estado de São Paulo.

desempenho pelas Procuradorias Gerais das funções típicas de advogado do Estado e do cidadão pobre. Nos Estados mais carentes de recurso, não há qualquer justificativa para que, nas comarcas do interior, tenha o poder público que manter um advogado para os necessitados e outro, diferente, para a defesa do Estado. (Sugestão n.º 727, publicada no Diário Oficial da ANC de quarta-feira, 29 de abril de 1987).

Na mesma linha de argumentação, o Senador José Ignácio Ferreira⁶⁶ adotou as conclusões do grupo de trabalho criado pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, cuja coordenação era exercida pela professora da Universidade de São Paulo Ada Pellegrini Grinover. O texto sugerido estabelecia:

Art. 8º. (...)

§33. É assegurado o benefício da justiça gratuita aos necessitados. A assistência judiciária será prestada por órgãos técnicos da União e dos Estados, organizados em carreira, na forma das leis respectivas, assegurando-se a seus membros as garantias instituídas para o Ministério Público.

Justificação

(...)

A assistência judiciária deve ser estruturada em órgãos próprios, deixando-se à autonomia estadual a decisão quanto à definição da carreira (Procuradorias, Defensorias, etc.). (Sugestões n.º 3.138 e 3.139, publicadas no Diário Oficial da ANC de quinta-feira, 14 de maio de 1987, pp. 67-75).

A OAB marcou posição em defesa da atuação de advogados na assistência jurídica em caráter supletivo, com honorários custeados pelos cofres públicos, nas regiões em que não estivesse organizado um serviço próprio:

Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei, devendo o Estado também remunerar os advogados e peritos que, não pertencentes ao serviço organizado, atuem por nomeação judicial. (Sugestão n.º 770, subscrita pelo Deputado Nelson Jobim, inspirada no texto redigido pela Seccional da OAB Rio Grande do Sul, publicada no Diário Oficial da ANC de quarta-feira, 29 de abril de 1987, pp. 284-288).

Texto muito semelhante foi encaminhado pelo Deputado Nelson Carneiro, à luz de propostas de juízes do Rio Grande do Sul:

Art (..) A assistência judiciária abrangerá o pagamento de peritos, advogados e outros profissionais que atuem nos feitos por designação judicial. (Sugestão n.º 7.380, subscrita pelo Deputado Nelson Carneiro, inspirada no texto redigido pelos Juízes do Rio Grande do Sul, publicada no Diário Oficial da ANC de sábado, 23 de maio de 1987, p. 111).

A Sra. Lourdes Maria Celso do Valle, na condição de Presidente da

⁶⁶ Além de advogado e professor, foi procurador da Prefeitura de Vitória e promotor de justiça no Estado do Espírito Santo. Mais sobre sua biografia pode ser encontrado no verbete “José Ignácio Ferreira”, no acervo do CPDOC, mantido pela FGV, disponível no link: <http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/Dicionarios/Verbetes-Biografico/Ferreira-Jose-Inacio>, último acesso aos 22 de novembro de 2018, às 16h27min.

Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal⁶⁷, subscreve extenso arrazoado enviado à ANC na sugestão n°. 11.121-0. No documento, a representante da classe sustenta ser a Defensoria Pública o único órgão capaz de exercer a “defesa jurídica do indivíduo” sem distorções. A advocacia não seria dotada da estrutura indispensável para a “proteção judiciária dos interesses do carente”, haja vista que a assistência prestada como atividade marginal do advogado liberal, às voltas com as questões do mercado de trabalho, resultariam numa atividade improvisada e secundária. Do mesmo modo, o Ministério Público e as Procuradorias dos Estados não seriam os espaços adequados ao serviço de assistência jurídica, eis que lhes faltaria a independência necessária dos interesses do Estado e dos interesses coletivos da sociedade (especialmente o acusatório), para tutelar os “desvalidos da sorte”.

Ao destacar que cerca de 85% da população brasileira seria carente de assistência judiciária, a advogada de ofício⁶⁸ postula que os constituintes encarem a “assistência judiciária ao necessitado” não como um mero benefício legal, um favor, mas sim como um “direito público subjetivo”.

Lourdes Maria critica a “redação omissa e restritiva” do Anteprojeto Arinos e conclui com a defesa da constitucionalização da Defensoria Pública, a ser dotada de autonomia administrativa, independência funcional e de um sistema de garantias e prerrogativas, para que esteja “presente em todos os juízos e tribunais, à semelhança do Ministério Público”. Sob sua ótica, a Defensoria Pública seria “a única maneira de resguardar os direitos da imensa e sofrida coletividade dos juridicamente necessitados” (Sugestão n°. 11.121-0, publicada no Diário Oficial da ANC de sexta-feira, 08 de janeiro de 1988, pp. 79-81).

O texto constitucional proposto pela Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal tinha a seguinte redação:

Art. 1º. A Assistência Judiciária, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a postulação e a defesa, em todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados, podendo atuar, também, judicial ou extrajudicialmente, contra pessoas físicas e jurídicas de direito público

⁶⁷ Com a criação da carreira da Defensoria Pública da União, após a edição da Lei Orgânica da Defensoria Pública, em 1994, a Associação de Membros da Assistência Judiciária Militar Federal daria origem à Associação Nacional de Defensores Públicos da União – ANDPU. Esta última teve sua nomenclatura posteriormente alterada para “Associação Nacional de Defensores Públicos Federais” – ANADEF. Fonte: <https://www.anadef.org.br/institucional/breve-historico>, acesso aos 22/11/2018, às 17h58min.

⁶⁸ Nomenclatura dada aos membros da Assistência Judiciária Militar Federal, antes da criação da Defensoria Pública da União.

e privado.

Parágrafo único. São princípios institucionais da Assistência Judiciária a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, gozando, ainda, de autonomia administrativa e financeira.

Art. 2º. A Assistência Judiciária é organizada, por lei complementar, em carreira composta de cargos de, categoria correspondente aos órgãos de atuação do Poder Judiciário junto aos quais funcione, dando-se o ingresso na carreira na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos.

Art. 3º. A Assistência Judiciária é dirigida pelo Procurador-Geral da Assistência Judiciária, nomeado pela Chefia do Poder Executivo, dentre os ocupantes dos cargos da classe final da carreira.

Art. 4º. Ao agente da Assistência Judiciária, como garantia do exercício pleno e da independência de suas funções, são devidos os direitos, garantias e prerrogativas dos membros da Administração da Justiça.

Art. 5º. Lei complementar organizará a Assistência Judiciária da União, em todas as instâncias e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Assistência Judiciária dos Estados, Distrito Federal e Territórios, observado o disposto neste capítulo. (Sugestão nº. 1.867-8, publicada no Diário Oficial da ANC de sexta-feira, 08 de maio de 1987, pp. 516-517).

Alinhada às propostas dos advogados de ofício da Justiça Militar Federal, a Federação Nacional de Associações de Defensores Públicos⁶⁹ submeteu aos constituintes propostas que seguiam as mesmas diretrizes, mas adotou a nomenclatura “Defensoria Pública” (mais aproximada dos órgãos já criados nos Estados) e detalhou as garantias e vedações impostas aos membros:

Art. A Defensoria Pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a postulação e a defesa, em todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados.

§1º. A atuação da Defensoria Pública inclui a postulação, judicial ou extrajudicial, contra pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado;

§2º. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a autonomia administrativa e financeira.

Art. A Defensoria Pública é organizada em carreira composta de cargos de categoria correspondente aos órgãos de atuação do Poder Judiciário junto aos quais funcionem.

Parágrafo único. O ingresso na carreira da Defensoria Pública dar-se-á na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos.

Art. A Defensoria Pública é dirigida pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública, nomeado dentre ocupantes dos cargos da classe final da carreira.

Art. Ao membro da Defensoria Pública, como garantia do exercício pleno e independente de suas funções, são asseguradas as seguintes prerrogativas:

I - independência funcional, sem prejuízo da unidade e da indivisibilidade da

⁶⁹ A FENADEP, criada em julho de 1984, daria lugar à ANADEP – Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos, após a edição da Constituição de 1988. Mais informações em: <http://defensoria.rj.def.br/Institucional/historia>, último acesso aos 22/11/2018, às 18h44min.

instituição;

II - vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão em virtude de sentença judicial;

III - inamovibilidade, salvo motivo de interesse público, mediante representação do Procurador-Geral, ouvido o colegiado competente;

IV - irredutibilidade de vencimentos e paridade deles com os órgãos judiciários correspondentes, esta, quando exercido o cargo em regime de dedicação exclusiva;

V - promoções voluntárias por antiguidade e merecimento;

VI - ter direito, no exercício de suas funções, a trânsito livre e isenção de revista;

VII - ter direito à prisão em sala especial e à comunicação imediata do fato ao Procurador-Geral;

VIII - aposentadoria compulsória, aos setenta anos de idade ou invalidez comprovada e, facultativa, após trinta anos de serviço;

Art. É vedado ao membro da Defensoria Pública, sob pena de perda de cargo:

I - exercer qualquer outra função pública, salvo cargos do magistério e os eletivos, bem como os em comissão, quando autorizados pelo Procurador-Geral, ouvido o colegiado competente;

II - receber, a qualquer tempo e sob qualquer pretexto, percentagens, honorários ou custas nos processos em que officie;

III - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista.

Art. Lei Complementar organizará a Defensoria Pública da União e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o disposto neste capítulo. (Sugestão n.º 5.787, publicada no Diário Oficial da ANC de quarta-feira, 20 de maio de 1987, pp. 516-517).

As diferentes linhas assumidas pelas carreiras jurídicas são pistas dos tipos de objeção à constitucionalização da Defensoria Pública que surgiram na ANC e que foram mapeadas por Moreira segundo três padrões: i) disputas corporativas entre defensores e outras profissões jurídicas que desempenhavam a assistência em alguns Estados, tais como procuradores e advogados; ii) resistência de Estados que procuravam defender a autonomia do ente federativo na formulação de sua própria política de assistência jurídica; iii) oposição do Ministério Público à criação de uma nova instituição no sistema de justiça, regida pelos mesmos princípios e sistema de garantias e prerrogativas (Moreira, 2016, p. 78).

2.6.2

Entidades representativas

Reside nas sugestões dos movimentos sociais o componente insólito em

meio à queda de braço das profissões. Se na população do SAIC os resultados da pesquisa indicaram um baixo grau de conhecimento e proximidade dos cidadãos em relação à Defensoria Pública, nas lutas organizadas havia um outro patamar de engajamento com a instituição.

O Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (MNDH) apresentou as propostas extraídas do IV Encontro Nacional de Direitos Humanos, que se deu na cidade de Olinda, aos 26 de janeiro de 1986. Estavam incluídas:

Assistência Judiciária gratuita e eficaz aos necessitados, por indicação livre do necessário.

(...)

Criação de Defensoria Pública nos presídios e nas delegacias com a responsabilidade civil e criminal por atos de omissão dos defensores.

(...)

Algumas possibilidades para se assegurar:

1 - Participação de defensoria junto às delegacias, se tomando responsável junto com o diretor do estabelecimento por práticas de violência

2 - Comunicação à família de qualquer detenção em 12 horas. (Sugestão n°. 10.490, publicada no Diário Oficial da ANC de quinta-feira, 06 de agosto de 1987, pp. 383-388).

É interessante notar que a sugestão do MNDH controverte o modelo de serviço jurídico proposto pelos defensores públicos e advogados de ofício, ao defender a livre escolha do profissional encarregado da assistência judiciária.

Além disso, em lugar de preconizar a estruturação de serviços de assistência jurídica com ênfase na postulação e defesa individualizada, organizados de maneira simétrica e limitada aos órgãos jurisdicionais, o MNDH sublinha a criação e participação da Defensoria Pública junto a estabelecimentos prisionais e delegacias, como instrumento de prevenção e combate à violência praticada pelo Estado.

Por sua vez, o Movimento Nacional Pela Reforma Agrária atribuiu bastante relevo à Defensoria Pública em suas solicitações aos constituintes. No texto sugerido, transparece a percepção do serviço como indispensável para o processo de Reforma Agrária:

Art. Incumbe aos Estados a instituição e manutenção do serviço público de assistência judiciária gratuita, que deverá ser prestada com garantia de eficiência às pessoas e comunidades sem recursos para proverem, por seus próprios meios, ações e defesas judiciais.

§1º. O cargo inicial da carreira de Defensor Público será provido por concurso público de provas e títulos.

§2º. Os Estados terão o prazo de 1 (um) ano contado da data da promulgação desta

Constituição para organizarem seus serviços de assistência judiciária, cabendo, pelo descumprimento deste preceito, a ação própria. (Sugestão n.º. 11.851-6, publicada no Diário Oficial da ANC de sexta-feira, 08 de janeiro de 1988, pp. 455-457).

Ao passo que os profissionais da assistência judiciária conformavam a função da Defensoria Pública no texto da Constituição à “postulação e defesa dos direitos dos necessitados”, os movimentos sociais vislumbravam também os direitos de “comunidades sem recursos” e deslocavam o foco do indivíduo para o espectro mais amplo da experiência coletiva de direitos.

A previsão de prazo aos Estados para organização do corpo de funcionários da assistência jurídica antecipa as dificuldades políticas que seriam enfrentadas nas três décadas seguintes, para implementação do modelo constitucionalizado em 1988. No plano normativo, o problema só seria remediado em 2014, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º. 80, que fixou o prazo de 8 anos para que a União e os Estados dotem as comarcas de defensores públicos.

Benedita da Silva, a única constituinte mulher e negra, foi a porta-voz das sugestões de setores do Movimento Negro Nacional, que também deram destaque à assistência jurídica necessária à reforma agrária (Sugestão n.º. 9.015, publicada no Diário da ANC de sexta-feira, 29 de maio de 1987, pp. 24-25).

Coube ao constituinte Osmar Leitão (PFL/RJ) transmitir as resoluções do “Congresso Constituinte dos Bairros”, realizado na UERJ, de 29 a 31 de agosto de 1986, no qual se reuniram os integrantes da Federação de Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro.

Sobre o assunto “Justiça”, enunciaram-se as seguintes propostas:

Justiça

- Sempre gratuita e predominantemente municipal.
- Criação de tribunais de pequenas causas e do Tribunal constitucional, para julgar grandes questões políticas e atentados à Constituição.
- Fim da Justiça Militar.
- Os juízes, que nos tribunais de 1ª instância entrarão através de concurso público, ocuparão postos superiores através de eleições com participação da comunidade.
- Participação popular em tribunais de júri.
- Defensoria Pública funcionando adequadamente, sem ser discriminada na estrutura jurídica. (Sugestão 2868-1, publicada no Diário Oficial da ANC de sábado, 09 de maio de 1987).

O conteúdo inovador das pretensões da sociedade civil organizada evidencia um modo de entender o papel da assistência jurídica bastante distinto da

perspectiva das profissões. Em vez de estar centralizada na ideia fundamental de “tutela dos carentes”, no modelo individualizado de assistência e organizada como espelho da burocracia judicial, a Defensoria Pública, aos olhos dos ativistas e defensores de direitos humanos, seria construída a partir das demandas da sociedade.

Sempre localizado no bojo de reivindicações mais amplas de mudanças na ordem social e política, o projeto de Defensoria Pública exteriorizado pelos movimentos sociais envolvia uma compreensão da assistência jurídica absolutamente conectada ao processo de luta por direitos.

2.7

A Constituinte Popular

“Nós nascemos primeiro, aqui no Brasil. Hoje temos muitos problemas no meu povo. O povo dos senhores (dos brancos) matava o meu povo, coitado! Nós estamos acabando nas mãos de vocês. Você tem que respeitar meu povo. Nós é dono da terra. Não me queriam deixar entrar no Congresso. Pediram documento. Minha orelha furada – essa é documento.”⁷⁰

Este item ingressa, finalmente, no processo de deliberação constituinte propriamente dito, isto é, nas discussões formais travadas entre personagens autorizados, no interior do ambiente institucional, segundo seus ritos e procedimentos próprios.

A ANC esteve em funcionamento no período compreendido entre sua instalação, em 1º de fevereiro de 1987, e a promulgação da nova Constituição da República, em 05 de outubro de 1988.

Contudo, como explicitado nas notas metodológicas (item 2.2 acima), optou-se por focar a etapa *popular ou descentralizada* e, mais especificamente, os trabalhos das subcomissões e as emendas populares.

2.7.1

⁷⁰ Fragmento do discurso do cacique Raoni Metuktire, da etnia caiapó na subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, em 07/05/1987, reproduzido no texto da proposta de emenda popular sobre direitos dos povos indígenas remetida pelo Conselho Indigenista Missionário, dentre outras entidades (PE00039-3) (Câmara dos Deputados, Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização, Brasília, 1987, vol. 2, p. 36).

Estrutura e composição das Subcomissões

A fase das subcomissões ocorreu entre 07 de abril e 25 de maio de 1987 e foi marcada pelo alto grau de interação dos constituintes com os diversos segmentos sociais, tanto em audiências públicas, quanto por meio do recebimento de sugestões (Neris, 2018, p. 48).

As 8 comissões temáticas, a serem compostas 63 membros titulares e 63 suplentes, se dividiriam em 3 subcomissões cada uma. Segundo o RIANC, caberia às 24 subcomissões redigir anteprojetos nos assuntos de sua competência, que seriam entregues às respectivas comissões temáticas.

Estas, por sua vez, produziriam anteprojetos para encaminhar à Comissão de Sistematização, responsável por elaborar o Projeto de Constituição a ser votado em Plenário.

O esquema a seguir facilita a compreensão do escalonamento dos trabalhos, de acordo com o RIANC, e o rito adotado em cada espaço compartimentado de decisão:

Fases	Rito	RIANC
1. SUBCOMISSÕES TEMÁTICAS	<ul style="list-style-type: none"> • A partir das sugestões recebidas e das discussões estabelecidas nas audiências públicas com entidades representativas de segmentos da sociedade, o Relator se encarregaria de apresentar um anteprojeto no tema de competência da subcomissão, por meio de relatório fundamentado. • Submetido o anteprojeto do Relator à discussão dos membros da subcomissão, admitia-se o oferecimento de emendas no prazo de 5 dias. • No prazo de 72h, o Relator emitiria parecer sobre as emendas apresentadas. • Em conclusão dos trabalhos, a subcomissão votaria o anteprojeto 	Artigos 13, 14, 15 e 17 do RIANC.

	<p>do Relator e as emendas recebidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Anteprojeto final aprovado pela Subcomissão seria remetido à Comissão Temática correspondente. 	
2. COMISSÕES TEMÁTICAS	<ul style="list-style-type: none"> • A partir do Anteprojeto encaminhado por cada uma das Subcomissões, seria aberta a discussão na Comissão, admitida a submissão de emendas no prazo de 5 dias. • Em seguida, o Relator seria encarregado de apresentar um substitutivo no prazo de 5 dias, com base na discussão dos anteprojeto trazidos pelas subcomissões e nas emendas apresentadas. • Na etapa conclusiva, os membros da Comissão passariam à votação do substitutivo do Relator e das emendas propostas. • O Anteprojeto final aprovado pela Comissão seria remetido à Comissão de Sistematização. 	Artigo 18 do RIANC.
3. COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Recebidos os Anteprojeto das Comissões, o Relator da Comissão de Sistematização teria o prazo de 10 dias para compilar e compatibilizar as matérias aprovadas nas Comissões e apresentar, em relatório fundamentado, o Anteprojeto de Constituição. • Aberta a discussão do Anteprojeto de Constituição, elaborado pelo Relator, seriam admitidas emendas no prazo de 5 dias. 	Artigos 19 e 20 do RIANC.

	<ul style="list-style-type: none"> • Encerrada a discussão, o Relator seria responsável por emitir parecer sobre as emendas e concluir os trabalhos por meio do Projeto de Constituição que, uma vez aprovado, seria remetido à Mesa da ANC. 	
4. PLENÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> • Recebido o Projeto de Constituição encaminhado pela Comissão de Sistematização, a Presidência da Assembleia Nacional Constituinte abriria a sua discussão em Plenário, a realizar-se em dois turnos. • Nesta fase, foi facultada a apresentação de emendas não só de iniciativa dos constituintes, mas também emendas populares. Quanto a estas últimas, o primeiro signatário ou a pessoa por ele designada faria jus ao uso da palavra no Plenário. • Concluídos os dois turnos de votação, a Comissão de Sistematização ofereceria a redação final do texto constitucional. • Em sessão especial, convocada pelo Presidente da ANC, ocorreria a Promulgação da Constituição. 	Artigos 22 a 33 do RIANC.

Coube aos líderes dos partidos a indicação dos membros de cada comissão e subcomissão temática, o que deveria respeitar, na medida do possível, a proporcionalidade partidária.

No interior das comissões e subcomissões, se daria a eleição de um presidente em escrutínio secreto, ao qual caberia indicar dois vice-presidentes e o relator (Pilatti, 2016, pp. 57-58).

De antemão estava colocado o desafio de negociação entre os líderes para composição dos cargos, sobretudo porque as posições de presidente e relator “asseguravam amplo poder de decisão, agenda e, com exceção dos presidentes das subcomissões, vagas na Comissão de Sistematização” (Pilatti, 2016, p. 58).

Um grande acordo protagonizado pelos líderes do PMDB (Mário Covas) e do PFL (José Lourenço) definiu a distribuição das posições de presidente, 1º e 2º vice-presidente e relator nas Comissões e Subcomissões, o que deu ao PMDB a presidência de 15, dentre 24 subcomissões, e a relatoria de 21, das 32 disponíveis.

De maneira geral, o poder de influência dos partidos de esquerda restou minimizado na primeira fase da ANC com a composição partidária das Comissões e Subcomissões. Neste cenário, a aliança com a ala progressista do PMDB, que acumulou o maior número de cargos-chave, se mostraria decisiva para o redistribuição das forças na condução das decisões (Pilatti, 2016, pp. 64- 66).

O reequilíbrio desta desvantagem de partida foi, de fato, proporcionado pelo acordo entabulado pelas lideranças do PMDB e PFL, com a consequente entrega à ala progressista do PMDB de diversas Relatorias e Presidências de Comissões e Subcomissões.

A relevância estratégica na distribuição dos cargos envolvia, entre outros fatores, a ampla liberdade conferida regimentalmente aos relatores para a elaboração dos respectivos anteprojetos (Pilatti, 2016, pp. 74-75).

Não à toa os textos produzidos nas fases descentralizadas seriam reputados como de conteúdo progressista, distantes dos interesses das forças políticas majoritárias presentes na Comissão de Sistematização (Neris, 2018, p. 49).

Nos tópicos abaixo serão investigadas as decisões adotadas no seio das duas subcomissões selecionadas para pesquisa, o que inclui o exame do perfil dos seus integrantes, dos critérios de seleção dos convidados à participação em audiências públicas, do conteúdo das discussões e do anteprojeto aprovado em definitivo por cada uma delas.

2.7.2

Subcomissão I-C: dos Direitos e Garantias Individuais

A Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais (I-C) era integrada por 21 membros e apresentou a seguinte composição:

Cargos

Presidente: Antonio Mariz — PMDB-PB
 1º Vice-Presidente: Lúcia Braga — PFL-PB
 2º Vice-Presidente: Antônio Câmara — PMDB-RN
 Relator: Darcy Pozza— PDS-RS

Titulares por partido:

10 do PMDB: Délio Braz; Antonio Câmara; Antonio Mariz; Djenal Gonçalves; Joaquim Haickel; José Mendonça de Moraes; José Viana; Lúcia Vânia; Maguito Vilela; Raul Belém.

05 do PFL: Jairo Azi; Lúcia Braga; Jonival Lucas; José Mendonça Bezerra; Costa Ferreira.

03 do PDS: Darcy Pozza; Narciso Mendes; Ubiratan Spinelli.

01 do PDT: José Fernandes

01 do PTB: Dirce Quadros

01 do PL: José Carlos Coutinho

Na reunião de instalação, realizada em 07 de abril de 1987, ficaram definidos os cargos, de acordo com as indicações das lideranças.

Da presidência foi incumbido um progressista do PMDB-PB: Antonio Mariz. Apesar de ter sido filiado à Arena, por imposições da política local no seu Estado de origem, a Paraíba, o presidente da Subcomissão I-C teve atuação marcada nas votações na ANC pela adoção de posições mais alinhadas à esquerda partidária⁷¹.

O paraibano que, além de advogado, exercera o cargo de Promotor de Justiça (DIAP, 1988, p. 345), destacou em seu discurso de posse na Presidência da Subcomissão a relevância da matéria dos direitos e garantias individuais, que teriam um papel primordial na definição do perfil da nova Constituição brasileira.

Já a relatoria coube ao constituinte Darcy Pozza, filiado ao PDS-RS, parte do bloco conservador. O economista e contabilista gaúcho fora Prefeito de Bento Gonçalves (1973-1977) e Secretário do Centro de Indústria e Comércio do mesmo Município (DIAP, 1988, p. 459). Posicionado ideologicamente no campo da direita,

⁷¹ Informações disponíveis no verbete bibliográfico de Antonio Mariz disponível no acervo do CPDOC FGV: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mariz-antonio>, último acesso aos 22/10/2018, às 18h45min.

o Relator havia apoiado a candidatura de Paulo Maluf à Presidência e dito não ao movimento das Diretas-Já (DIAP, 1988, p. 459).

Coerente com tais posições, nas votações da constituinte, o parlamentar defendeu valores conservadores, tendo se manifestado contrariamente às seguintes matérias, por exemplo: rompimento de relações com países com política de discriminação racial, limitação de direito de propriedade privada, mandado de segurança coletivo, aborto, estabilidade no emprego, jornada semanal de 40 horas, turno ininterrupto de seis horas, aviso prévio proporcional, unicidade sindical, estatização do sistema financeiro, proibição do comércio de sangue, limitação dos encargos da dívida externa e desapropriação da propriedade produtiva⁷².

Desde as primeiras reuniões, Pozza expressou seu compromisso em compilar todas as sugestões, subsídios e reivindicações dirigidas à Subcomissão e afirmou que buscaria inspiração na Constituição de 1946, no Anteprojeto Arinos e em Constituições de outros países, tudo no sentido de aprimorar o anteprojeto do qual fora encarregado.

A segunda reunião, ocorrida aos 08 de abril de 1987, teve como ordem do dia a discussão de sugestões de entidades a serem ouvidas nas audiências públicas, na forma do art. 14 do RIANC, a fim de oferecerem subsídios para os trabalhos.

Desde logo, o Presidente sugeriu o envio de convites a algumas entidades que teriam notória participação e influência na vida nacional, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG).

Outro ponto da pauta foi a organização dos trabalhos da Subcomissão, inclusive da participação dos convidados durante as audiências públicas. Após a manifestação dos constituintes Lúcia Braga, Antônio Câmara e Joaquim Haickel passou-se ao debate e o grupo decidiu que cada interveniente se manifestaria de forma abrangente sobre os direitos e garantias individuais e não acerca de assuntos específicos e predefinidos.

No discurso de alguns constituintes, a exemplo de José Mendonça Bezerra, observa-se uma insistente preocupação com a exiguidade do prazo regimental para

⁷² Informações disponíveis no verbete bibliográfico de Darcy Pozza disponível no acervo do CPDOC FGV: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pozza-darci>, último acesso aos 24/10/2018, às 18h54min.

a conclusão das tarefas da Subcomissão, o que justificaria algumas restrições na recepção de organizações da sociedade civil.

Na terceira reunião, em 09 de abril 1987, foi aventada a possibilidade destinar um momento inicial para a audiência de juristas, que seriam convidados a proferir conferências abrangentes sobre os direitos e garantias individuais. Os nomes de Fabio Comparato e Raimundo Faoro foram cogitados, assim como o do então Presidente do Conselho Federal da OAB, Márcio Thomaz Bastos.

Nos encontros subsequentes, a Subcomissão incluiu outros especialistas e entidades, fosse por sugestão dos próprios constituintes ou por solicitação espontânea daqueles que desejavam ser ouvidos – sem obedecer a um critério fixo de representatividade ou de legitimação.

Instaurou-se uma polêmica quanto à participação do “Grupo Carioca de Libertação Homossexual Triângulo Rosa”. O diálogo iniciado pelo constituinte Ubiratan Spinelli é revelador do incômodo gerado na Subcomissão:

O SR. CONSTITUINTE UBIRATAN SPINELLI - Sr. Presidente, teremos de ouvir o diretor de Comunicação Social do Grupo Carioca de Libertação Homossexual Triângulo Rosa. Logicamente teremos de ouvi-lo. É um direito que assiste a todos de participar das comissões. Mas temos que ver até que ponto esse tema é atinente à Constituição. A pessoa tem liberdade sexual, mas temos de ver até que limite vai o assunto nesta Subcomissão, inclusive na própria Constituição, para que isso não se transforme em deboche.

O SR. PRESIDENTE (Antônio Mariz) – Creio que novamente tocamos no ponto suscitado pelo Constituinte Costa Ferreira.

O SR. CONSTITUINTE UBIRATAN SPINELLI – Se o sujeito abordar direitos e garantias sexuais isto aqui vai ser um festival gay.

O SR. PRESIDENTE (Antônio Mariz) – Esta Subcomissão definirá a não discriminação por motivo de raça, sexo, profissão, credo religioso.

O SR. CONSTITUINTE – Mas isso não tem sexo definido.

O SR. PRESIDENTE (Antônio Mariz) – Mas existe. Então é um fato social que deve ser definido em lei e também merece, certamente, atenção.

O SR. CONSTITUINTE JOSÉ MENDONÇA DE MORAIS - Sr. Presidente, pela ordem. Queria sugerir à Mesa que solicitasse aos Srs. expositores que tragam suas sugestões condensadas para fins de estudos. O debate pode ser livre. Mas a proposta concreta deveria ser escrita para que pudéssemos, depois, discuti-la e estudá-la. Porque muita gente vem aqui para se exibir ou dar show de exposição. E não estamos aqui para ver show de ninguém. Devem ser escritas matérias sérias para podermos trabalhar com responsabilidade, ainda que não estejamos todos presentes na Subcomissão. Mas pelo menos aqueles que vêm querem trabalhar com bastante seriedade. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 20 de maio de 1987, Suplemento n.º 62, p. 18).

Adriana Vidal de Oliveira, na obra *Constituição e Direitos das Mulheres*, ao examinar a Subcomissão I-C, aponta que a postura democrática do presidente

Antonio Mariz foi essencial para garantir o espaço de participação de inúmeras organizações da sociedade civil, haja vista que diversos constituintes ensaiaram opor obstáculos a pretexto das dificuldades de prazo ou da pertinência temática (Oliveira, 2015, p. 215).

De fato, a presidência adotou uma posição explícita pela amplitude da interlocução com os diversos segmentos da sociedade:

O SR.PRESIDENTE (Antônio Mariz) – (...) Creio, contudo, que não podemos recusar sugestões nem devemos deixar de apreciá-las. Não apreciar as sugestões significaria frustrar a participação da sociedade civil e, de igual modo, a participação preliminar dos Srs. Constituintes, que representam o povo brasileiro. A idéia(sic) da Presidência é intensificar ao máximo essas discussões, não só tomando mais freqüentes(sic) essas reuniões pela utilização dos dias santos e feriados, como tomar mais longas essas reuniões, utilizando horários especiais para esses dias. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 20 de maio de 1987, Suplemento n°. 62, p. 18).

Paralelamente, as sugestões que vinham encaminhadas da Mesa da ANC passaram a ser discutidas e votadas. Mais de mil propostas foram endereçadas à Subcomissão I-C.

Em 15 de abril de 1987, ao longo da quinta reunião aparece pela primeira vez a questão da assistência jurídica, quando o constituinte Eliel Rodrigues apresentou seu parecer a uma das sugestões encaminhadas à Subcomissão, que dizia respeito aos direitos dos idosos. Dentre diversos elementos de uma política de proteção aos idosos que a proposta consagrava, estava prevista a garantia de assistência jurídica (tratada em termos gerais). Neste aspecto, a sugestão foi, inclusive, acolhida pelo constituinte que relatou a matéria na ocasião.

As audiências públicas tiveram início em 23/04/1987, com a convidada Jaqueline Pitanguy, representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que palestrou sobre “Cidadania feminina e Estado”.

Depois de discorrer de forma geral sobre os conceitos de liberdade, igualdade e soberania, abordando a exclusão histórica da mulher fundada na diferença sexual e as experiências de resistência, Jaqueline Pitanguy passou à leitura das propostas legislativas elaboradas por um grupo de juristas a pedido CNDM, com base na Carta das Mulheres aos Constituintes.

As responsáveis pela tradução das demandas da Carta das Mulheres em linguagem jurídica foram 11 juristas ligadas ao feminismo brasileiro: Comba Marques Porto (advogada); Doris de Castro Neves (juíza do trabalho); Ester Kosoviski (advogada); Floriza Verucci (advogada); Leilah Borges da Costa

(advogada); Leonor Nunes Paiva (advogada); Sílvia Pimentel (advogada); Stela Araújo (advogada); Zulaiê Cobra Ribeiro (advogada); Stela Maris Murta (técnica legislativa) e Iáris Ramalho Cortês (advogada) (Silva, 2011, p. 213).

É digno de nota o trecho do trabalho lido pela Presidente do CNDM durante sua explanação, que se refere à assistência jurídica dos presos e coloca especificidades das mulheres presas:

Art. Os presos têm direito à dignidade e integridade física e mental, à assistência espiritual e jurídica, à sociabilidade, à comunicabilidade e ao trabalho produtivo e remunerado, na forma da lei.

§1o Serão iguais os benefícios concedidos aos presos do sexo masculino e do sexo feminino.

§2o É dever do Estado manter condições apropriadas nos estabelecimentos prisionais, para que as presidiárias permaneçam com seus filhos, pelo menos durante o período de amamentação. (Diário da ANC, publicado na quinta-feira, 21 de maio de 1987, Suplemento n.º. 63, p. 25).

Aberta a palavra aos constituintes, algumas questões foram polemizadas, como a (in)adequação da rubrica “homens e mulheres” em lugar da expressão “pessoa humana”, a (des)necessidade de criação de delegacias especializadas para atendimento das mulheres e ainda a o tópico da pena de morte para os crimes de estupro.

O constituinte José Paulo Bisol (Relator-Geral da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher) interpelou a conferencista, para discorrer sobre a necessidade de mecanismos de efetivação da pretendida igualdade entre homens e mulheres. Nesse sentido, sugeriu a que a constituinte abordasse o conceito de inconstitucionalidade por omissão, criasse um tribunal constitucional e previsse da figura do *ombudsman* (Defensor do Povo) como mecanismo de participação democrática das minorias políticas. A expositora acolheu as proposições, mas marcou sua preocupação com o depositar muita esperança no funcionamento das instituições e afirmou a necessidade de mecanismos permanentes de vigilância da sociedade em relação ao Estado.

Ainda durante a primeira audiência pública, usou da palavra o Sr. Orlando Coutinho, da Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Ex-Ministro classista do Tribunal Superior do Trabalho e membro da Direção Executiva Nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores dos Transportes Terrestres, Orlando Coutinho manifestou expressamente a reivindicação da classe trabalhadora de que fosse constitucionalizada a assistência jurídica como dever do Estado frente ao

cidadão necessitado, inclusive para além da Justiça do Trabalho.

Ao adentrar a seara do acesso à justiça, a exposição do representante da CGT inicia pela garantia de inafastabilidade do controle jurisdicional, para em seguida afirmar a legitimidade dos sindicatos para a defesa de interesses coletivos da sociedade, bem como a necessidade de provisão de assistência jurídica pelo Estado. Não fica clara no discurso a proposta da CGT quanto à natureza do profissional encarregado de prestar assistência jurídica, nem a distinção entre este instituto e a figura da gratuidade judiciária:

A atual Constituição, todavia, colocou como possibilidade legislativa que o ingresso em juízo deva estar subordinado à exaustão das vias administrativas. Não ressaltou, sequer, a possibilidade da ação direta perante o Poder Judiciário, quando se tratar de direito que pode perecer, quando submetido aos percalços de contencioso administrativo. Em razão disso, sustenta a CGT: em defesa principalmente daqueles trabalhadores que têm de demandar prestações previdenciárias ou prestações por acidente do trabalho, que não se repita o equívoco de subordinar-se o ingresso em juízo à exaustão, ainda que delimitada no tempo, das vias administrativas. Essa é mais do que uma simples opinião, é uma reivindicação da Central de Trabalhadores que aqui representamos. (...)

De igual forma, entende a Central Geral dos Trabalhadores que o mandado de segurança, o habeas corpus, a ação popular devem ter sua declaração como direitos fundamentais do indivíduo, acompanhada também da declaração solene da titularidade dos sindicatos para impetrá-los em nome dos seus representados. Sabemos o quanto representa ou o quanto pode representar para um trabalhador, para um servidor público, em termos de perseguições, de retaliações por parte das autoridades, pelo simples uso do direito constitucional, o mandado de segurança ou a ação popular e por que não também o habeas corpus. Concedida a titularidade aos sindicatos para substituir tais trabalhadores nessas ações, que quase sempre dizem respeito aos direitos da sociedade como um todo, à defesa dos direitos da sociedade como um todo, se estará dando maior eficácia a esses meios judiciais de defesa do indivíduo, da sociedade e da própria organização do Estado. (...)

Para cessar o alongamento, colocaríamos como última reivindicação dessa classe trabalhadora, sofrida, pobre, vítima de um sistema de distribuição de renda iníquo, que pretende ver corrigida pela Assembléia Nacional Constituinte o seguinte: que pelo menos se garanta a esses trabalhadores o direito de acesso gratuito à Justiça, não somente à Justiça do Trabalho, a reafirmação da assistência como um dever do Estado para como (sic) o cidadão necessitado. (Diário da ANC, publicado na quinta-feira, 21 de maio de 1987, Suplemento n.º 63, pp. 38-39).

Durante a segunda audiência pública, em 24/04/1987, deu-se a exposição do Sr. José Calixto Ramos, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), que apenas tangenciou a temática do acesso à justiça no aspecto da inafastabilidade do controle jurisdicional, sustentando fosse eliminada a instância administrativa obrigatória.

Na mesma ocasião, se manifestou o jurista Cândido Mendes, que fora membro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais instituída pelo

Presidente Sarney, onde fora relator exatamente da mesma temática.

A vasta explanação realizada pelo jurista alcançou quatro eixos fundamentais: i) os novos direitos humanos diante do caminhar do processo social e tecnológico; ii) os instrumentos necessários para a auto-aplicabilidade dos direitos humanos; iii) a dimensão dos direitos individuais para além da soberania nacional, mas situada também na sociedade internacional e a pergunta iv) é possível deixar a implementação dos direitos humanos apenas ao Estado?

Em sua fala surge, mais uma vez, a figura do Defensor do Povo, com a roupagem do Anteprojeto Arinos e o papel de entidade encarregada de fiscalizar a implementação dos direitos humanos pelo Estado. É emblemático o seguinte excerto da fala de Cândido Mendes:

É possível, Srs. Constituintes, deixar o problema da implementação dos direitos humanos apenas ao Estado? O que marca - vejam as Constituições espanhola e a portuguesa - hoje, neste fim do século XX, a nova vigência da sociedade contra o Estado, o Estado da sociedade, dos aparelhos e das burocracias esclerosadas, é a autodefesa dos direitos humanos, através de instituições como, por exemplo - e me cingirei a ela a do Defensor do Povo, em tão boa hora realizada, hoje um dos pilares de sustentação do Governo extraordinário de Felipe Gonzalez. O Defensor do Povo entende o beijo da morte que representa a defesa dos direitos humanos por intermédio dos Ministérios Públicos e organizações do próprio Estado, impotente, viciado e desviado no querer corrigir os seus próprios entorses. Viciado numa espécie de incesto organizacional, que mostra até que ponto é impossível encontrar-se a defesa real dos direitos humanos, sem estabelecer, com a imaginação, criatividade e coragem de um Congresso Constituinte, uma magistratura desburocratizada e que tenha a condição ou a possibilidade de se impor à hipocrisia dos Ministérios Públicos e dar a idéia (sic) de que o Estado, ele mesmo, possa defender os direitos, de que ele, tantas vezes, é o primeiro a abusar. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n°. 63, p. 64).

A audiência de 27/04/1987 contou com a presença de José Louzeiro, Presidente da Associação de Escritores do Rio de Janeiro, que discorreu sobre os direitos autorais.

Posteriormente, pronunciaram-se o Sr. José Antonio Rodrigues Dias, do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Viçosa e membro do Movimento Nacional de Direitos Humanos, e a Vice-Presidenta da Sociedade Paraense de Direitos Humanos, a Sra. Rosa Marga Rothe.

Sem focalizar o aspecto jurídico formal, mas sim a experiência colhida da luta pela efetivação dos direitos humanos, as duas organizações trouxeram um documento com uma série de propostas aos constituintes. Foram abordados temas como a dignidade humana, o direito de resistência, o direito à habitação, os direitos

à alimentação, saúde e educação, as garantias processuais etc. O item 18 da sugestão continha disposições que tocavam o acesso à justiça:

O SR. JOSÉ ANTÔNIO RODRIGUES DIAS – (...) O item 18 diz: ‘O Estado deverá oferecer, gratuitamente, assistência judiciária a todos aqueles que dela necessitarem em circunstâncias especiais.’ A inovação aí é a palavra ‘gratuitamente’, porque já vimos e pudemos sentir que muitas prisões não estão generalizando, o problema é evidente, mas já destacamos alguma coisa - têm sido feitas por abuso de autoridade, com o fim de sustentar determinadas caixas que, às vezes, estão baixas. Então, é por isso que está aí a palavra ‘gratuitamente’. Vou citar um fato concreto e recente, não a título de denúncia, mas apenas de exemplo: um juiz de direito mandou prender determinada pessoa por abuso de autoridade, e essa pessoa teve de pagar cinco mil cruzados, a título de habeas corpus. Com isso, muitos cartórios ganharam. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n.º 66, pp. 82).

Na oportunidade da fala dos constituintes, tiveram destaque as controvérsias a respeito da pena de morte, do direito de resistência e outros pontos moralmente sensíveis, mas não houve aprofundamento quanto à questão da assistência jurídica.

Já na quarta audiência pública, que se deu em 28/04/1987, estiveram a representante da OAB-Mulher do Rio de Janeiro, Leonor Nunes de Paiva, e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Márcio Thomaz Bastos, além de José Lopes Machado Ramos, Presidente da Associação dos Atores e Arthur Pereira Nunes, da União Brasileira de Informática Pública.

Leonor Paiva dedicou-se a tratar do princípio da igualdade e da isonomia entre homens e mulheres. Em sua sustentação, a advogada defendeu a necessidade de tutela jurisdicional dos direitos coletivos, isto é, que a nova constituição prevísse o direito de ação dos “grupos mais desfavorecidos”, legitimasse estas coletividades a perseguir a proteção judicial dos seus interesses (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n.º 66, p. 91).

Por outro lado, Márcio Thomaz Bastos apresentou considerações que enfatizaram o caráter social que a nova constituição deveria assumir, a fim de “lançar as bases de um regime democrático no Brasil” e incorporar “efetivamente, à vida econômica e social da nação os milhões de deserdados, de destituídos e de despossuídos” (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n.º 66, p. 91).

O Presidente do Conselho Federal da OAB ressaltou também a importância da previsão de “garantias concretas de execução” correlatas aos direitos, que pudessem entranhar no sistema jurídico e impedir a repetição do cenário de violações generalizadas que o país vivenciara recentemente (Diário da ANC,

publicado na quarta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n.º 66, p. 91).

Com base nas conferências e congressos realizados pela OAB em 1980, 1983 e 1985, a categoria submeteu aos constituintes um conjunto de textos que fundamentavam jurídica e historicamente a constitucionalização de instrumentos de defesa e garantia dos direitos humanos, reflexões produzidas com a colaboração de célebres juristas brasileiros, tais como Artur Lavigne, Dalmo de Abreu Dallari, Joaquim Arruda Falcão, Luiz Fernando de Freitas Santos, Goffredo da Silva Teles Júnior e Heleno Cláudio Fragoso.

Além disso, o Conselho Federal trouxe à Subcomissão um rol de contribuições construídas com inspiração em constituições estrangeiras, no Projeto Arinos e no Projeto Fábio Konder Comparato.

A dignidade humana era colocada em posição de centralidade na nova ordem constitucional pelos advogados, que foram prolixos nas ferramentas de proteção dos direitos humanos.

No capítulo do acesso à justiça, foi o seguinte o teor das recomendações da OAB:

IV – Acesso à justiça

Art. A todos é garantido o acesso aos juízes e tribunais na defesa de seus interesses.

§ As entidades públicas e privadas têm acesso aos juízes e tribunais para defesa de interesses transindividuais que se incluam entre os seus fins.

Art. As decisões judiciais serão motivadas e publicadas, excluído qualquer julgamento secreto ou desprovido de motivação, podendo a lei limitar a publicidade apenas às partes interessadas nos casos exigidos pelo interesse público.

Art. Ao preso ou detido, mesmo em regime de incomunicabilidade, é assegurado reunir-se reservadamente com seu advogado.

Art. A lei assegurará aos acusados ampla defesa, e os recursos a ela inerentes. A instrução criminal será contraditória, assegurados os respectivos instrumentos ao réu pobre, entre os quais audiência com o advogado antes do interrogatório e acesso aos meios de prova, com acompanhamento de perícias e cumprimento de precatórias. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n.º 66, p. 92).

O constituinte Eliel Rodrigues interpelou os expositores neste ponto:

O SR. CONSTITUINTE ELIEL RODRIGUES – Agora está claro. Uma outra pergunta que está gerando dúvida é sobre o acesso à Justiça, quando V. Sa. propõe que a todos é garantido o acesso aos juízes e aos tribunais na defesa de seus interesses. Isto na realidade não está acontecendo? Não se tem acesso hoje à Justiça comum?

O SR. MÁRCIO THOMAZ BASTOS - Esta é aquela norma constitucional que se chama de ênfase, para que a Constituição diga, no capítulo dos Direitos e Garantias, que todos têm acesso aos juízes e tribunais na defesa de seus interesses. O que se pretende dizer é que se tenha acesso concreto e não apenas o acesso formal

que todas as pessoas têm.

Há um artigo aqui embaixo que explicita melhor esse assunto. Em todas as Constituições do Brasil, parece-me que desde a de 1934, se diz que a pessoa que tiver de litigar, o réu pobre, terá direito à advogado do Estado. Sucede que isto na prática é absolutamente formal, porque há diferença, em termos de realidade, entre o réu pobre e o réu rico, aquele réu que pode contratar um advogado e fazer as despesas necessárias à completude de sua defesa, é brutal. O que se vê na advocacia criminal, com toda a lealdade - sou um advogado criminal - é que o réu pobre tem um contato puramente formal com o seu advogado. O contato é feito depois que ele já foi interrogado pelo juiz. Quando ele é acusado de um crime e há uma testemunha que mora em uma outra comarca, ele não tem condições de fazer com que o seu advogado vá até àquela comarca para assegurar a plenitude de sua defesa. Por isso é que se diz que 'a instrução criminal será contraditória'. Este é um princípio, digamos, formal: ninguém pode ser condenado sem uma instrução contraditória, o que significa, sem que a prova seja colhida na sua presença e de seu defensor. Explicita-se mais um pouco: '...assegurados os respectivos instrumentos ao réu pobre entre os quais a audiência com o advogado antes do interrogatório e acesso aos meios de provas, com acompanhamento de perícia e cumprimento de precatórias'. Ou seja, o Estado não deve dar ao réu pobre apenas formalmente o direito de defesa. Ele tem que dar concretamente, com todos os instrumentos, para que o réu, rico ou pobre, efetivamente possa proceder a sua defesa. O artigo 'a todos é garantido o acesso a juízes e tribunais na defesa de seus interesses', é uma conclamação para que o Poder Judiciário efetivamente, na grande estruturação que vai promover a futura Constituinte, na fisionomia que ele deve apresentar nesta Constituição - seja acessível a todas as pessoas; que a justiça não seja cara, lenta e distante do povo, como hoje.

O SR. CONSTITUINTE ELIEL RODRIGUES – Esse artigo asseguraria, de acordo com seu conceito, seu parecer, seu pensamento, a situação que estamos buscando?

O SR. MÁRCIO THOMAZ BASTOS – Não penso que só esse artigo seja o suficiente. O Poder Judiciário no Brasil precisa ser profundamente reformulado. Com todo o respeito que se tem pelo Poder Judiciário, na verdade, em toda a história do Brasil ele nunca se assumiu como um Poder, e para que ele se assuma como Poder é preciso dar-lhe condições para isso. Não acredito que uma simples norma vá, como uma varinha de condão, criar condições para que todos tenham acesso à justiça. Ela é uma norma de ênfase, é uma norma para dizer a vontade da Constituição, mas tem que ser complementada por outras normas instrumentadoras, e a mais importante delas é o conjunto de normas referentes ao Poder Judiciário.. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n°. 66, pp. 91-94).

Na reunião seguinte (29/04/1987), foram convidados a palestrar o especialista em Direito Internacional dos Direitos Humanos, Sr. Antônio Augusto Cançado Trindade, a Sra. Flora Abreu, do Grupo Tortura Nunca Mais e o Professor de Direito Constitucional e Procurador da República Carlos Roberto Siqueira Castro, que tratou do princípio da isonomia na perspectiva dos direitos da mulher.

Já aos 30/04/1987, participaram das atividades da Subcomissão o Diretor de Comunicação Social do grupo Triângulo Rosa, João Antônio de Souza Mascarenhas, e o Sr. José Geraldo de Souza Júnior, Vice-Presidente da Comissão

de Justiça e Paz da CNBB.

O Triângulo Rosa apresentou uma única reivindicação: a proibição da discriminação por orientação sexual que, no entender do representante da entidade, João Antônio Mascarenhas, asseguraria que “o oprimido se sinta juridicamente habilitado a lutar pelo respeito dos seus direitos”. O Triângulo Rosa teve apoio do Conselho Nacional de Direitos da Mulher e também do professor universitário e ativista do movimento negro Hélio Santos, que endossara a proposta na Comissão Arinos.

Ressai da sustentação de João Mascarenhas na que o “Movimento de Liberação Homossexual” da época tinha como objetivo fundamental inserir no texto constitucional disposição capaz de combater o estigma socialmente imposto aos homossexuais (aqui tomo a categoria “homossexuais” tal qual mobilizada pelo interlocutor em seu discurso).

Não obstante não tenha versado propriamente sobre acesso à justiça, localiza-se na fala do próprio movimento social de homossexuais a urgência do enfrentamento da maior barreira existente à fruição de direitos pelo segmento: o sentimento de culpa, vergonha e indignidade inculcado nos homossexuais pelas práticas sociais discriminatórias, provocador de um efeito de retração na busca por direitos e naturalização das violências sofridas.

De fato, a carga simbólica negativa presente nas representações sociais da homossexualidade ficou evidente na postura de alguns constituintes que interpelaram João Mascarenhas. Em alguns casos chegou-se a associar o “homossexualismo” com o uso de drogas, com o “desencaminhamento de jovens” etc. (Constituinte Ubiratan Spinelli, Diário da ANC, publicado na quinta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n°. 66, pp. 129-130).

O constituinte José Viana fez questão de tomar a palavra para declarar-se evangélico e, com base no texto bíblico, rebater os argumentos expostos pelo Triângulo Rosa, afirmando o caráter anormal e nocivo do “homossexualismo”:

Sr. Presidente, apesar de o Conselho Federal de Medicina afirmar que não é doença, eu acredito que o homossexualismo seja doença. (...) Também me parece que essa prática fere a moral da família e da sociedade. (Diário da ANC, publicado na quinta-feira, 27 de maio de 1987, Suplemento n°. 66, p. 130).

Sem prejuízo das manifestações grotescas de alguns, outros membros da Subcomissão externaram respeito e apoio pela luta do movimento homossexual, como os constituintes Dirce Tutu Quadros, Lúcia Braga e Luiz Salomão. De

qualquer forma, ficaram evidentes as limitações daquele espaço para qualquer abordagem dos direitos dos homossexuais, ainda que em termos rasos e restritos.

Na sequência, fez uso da palavra o Sr. José Geraldo de Souza Júnior, pela CNBB, que adotou o tom do alargamento do espaço de cidadania e da justiça social na nova Constituição, sobretudo por meio do fortalecimento de instrumentos de participação popular direta.

Nesse sentido, a Comissão de Justiça e Paz da CNBB propõe ampliação dos mecanismos de proteção dos direitos, dentre os quais situa:

- Fortalecimento e ampliação dos mecanismos de proteção aos direitos: acesso coletivo aos tribunais, direito de petição, representação, ações populares, mandado de segurança, direito de fiscalização, procuradores do povo.

(...)

- Participação popular na administração da justiça: ampliação do sistema de júri para matérias civis e administrativas, criação de juízos, conselhos, tribunais populares e assessoria técnica para julgamento de questões determinadas (moradia, meio ambiente, consumo etc.).

Outro princípio norteador trazido é o do controle social:

- Controle social da administração e da burocracia: extensão do princípio eletivo para provimento e destituição de cargos públicos. Inclusive para a magistratura, isto é, o princípio eletivo para todos os cargos públicos que dizem respeito ao cumprimento da função pública que substitui a ação do cidadão na sociedade: diretores de escola, universidades e inclusive juízes.

Durante a sétima audiência pública (05/05/1987), foram ouvidos em falas mais curtas: Maria Leda de Rezende Dantas, assessora do Ministério da Cultura, sobre os direitos e garantias individuais dos diferentes grupos etários; Hélio Santos, representante do Centro de Estudos Afro-Brasileiros, que pontuou a necessidade de criminalização do racismo, da educação para igualdade racial e outras medidas de isonomia em prol da população negra; Arésio Teixeira Peixoto, Presidente da Associação Nacional dos Censores Federais, acerca da censura das diversões públicas; Ciro Vidal Soares da Silva, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia, que abordou segurança pública e os direitos individuais; Pastor Estêvão Ângelo de Souza, da Igreja Evangélica Assembléia de Deus, sobre liberdade religiosa; e Herbert Praxedes, Professor da Faculdade Fluminense de Medicina, sobre o direito à vida desde a concepção.

Enfim, a oitava audiência, realizada aos 06/05/1987, iniciou-se com a palestrante Arminda Bergamini Miotto (Professora da Academia Nacional de Polícia Civil do DF). A professora deteve-se na temática da pena criminal, dos direitos do condenado. De forma bastante geral e superficial, mencionou-se o

direito do condenado à assistência jurídica gratuita, a depender de sua condição econômica, tudo a ser minudenciado na legislação ordinária.

Posteriormente, assumiu a tribuna Maria Lúcia D'Ávila Pizzolante (membra do Conselho Nacional de Direitos da Mulher), quando debruçou-se sobre o direito das mulheres a iguais oportunidades no mercado de trabalho.

Por último, Modesto da Silveira, ex-parlamentar e membro do Conselho Penitenciário do Rio de Janeiro e da Comissão de Direitos Humanos, fez o uso da palavra.

Assim como a expositora do CNDM, o ex-deputado Modesto da Silveira mencionou o *ombudsman* como um instrumento de defesa de direitos e garantias individuais a ser acolhido pela nova Constituição e tocou, dentre outros pontos, na tutela coletiva de direitos.

Outros expositores foram ainda convidados à participação fora da pauta inicial e teceram brevíssimas considerações. Ao longo do debate entre os constituintes, a previsão da pena de morte mais uma vez ocupou o centro das discussões.

A realização de oito audiências públicas ofereceu aos constituintes a oportunidade de ouvir e dialogar com expositores de vinte e cinco entidades representativas da sociedade brasileira. Do mesmo modo, as centenas de subsídios recebidos da Mesa da ANC, tanto vindas dos próprios constituintes quanto da sociedade, proporcionaram a escuta das mais diversas perspectivas sobre os direitos e garantias individuais.

Na 20ª reunião da Subcomissão I-C, o Relator Darcy Pozza apresentou o relatório dos trabalhos e o primeiro anteprojeto que seria submetido à apreciação dos demais constituintes.

Embora Darcy Pozza mencionasse como um dos seus objetivos a “ampliação da assistência judiciária gratuita”, o tópico foi tratado modestamente pelo relator, nos seguintes termos:

Art. (...) São direitos e garantias individuais:

XXX – justiça e assistência judiciária públicas para os necessitados, na forma da lei, abrangendo o pagamento de peritos, advogados e outros profissionais que atuem no processo por designação judicial;

Em comparação à norma da Carta de 1967 (art. 150, §32), o dispositivo incluiu a afirmação como direito fundamental da justiça gratuita e da assistência judiciária, mas submeteu à lei ordinária a sua regulamentação.

Ademais, explicitou que a assistência judiciária compreenderia não apenas os serviços gratuitos de advocacia, mas também o custeio de honorários de peritos ou outros profissionais que atuassem no processo.

Todavia, manteve-se a noção limitada de assistência, adstrita ao âmbito da representação em juízo – pela utilização do adjetivo “judiciária”. Além disso, foi relegada ao plano da legislação ordinária a estruturação do serviço.

De toda sorte, a redação do anteprojeto mantinha a primazia da assistência prestada por meio de advogados autônomos, por designação judicial (modelo *judicare*):

Constituição de 1946	Carta de 1967	Anteprojeto do Relator
Art. 141. (...) §35 O poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.	Art. 150. (...) §32 – Será concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei.	Art. (...) São direitos e garantias individuais: XXX – a justiça e a assistência judiciária públicas para os necessitados, na forma da lei, abrangendo o pagamento de peritos, advogados e outros profissionais que atuem no processo por designação judicial;

O anteprojeto previa ainda a criação da figura do Defensor do Povo, em formato muito próximo ao previsto no Anteprojeto Arinos, nos seguintes termos:

§32. É criado o Defensor do Povo, incumbido, na forma da Lei Complementar, de zelar pelo efetivo respeito aos Poderes do Estado e aos direitos assegurados nesta Constituição apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à correção e punição.

§33. O Defensor do Povo poderá promover a responsabilidade da autoridade, no caso de omissão abusiva na adoção das medidas requeridas.

§34. Lei Complementar disporá sobre a competência, a organização e o funcionamento da Defensoria do Povo, observada a escolha pela maioria dos membros da Câmara dos Deputados, entre candidatos indicados pela sociedade, o mandato não renovável de 4 (quatro) anos, -os Impedimentos e as prerrogativas processuais dos membros do Congresso Nacional e os Vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

É possível perceber, quanto à assistência judiciária, que o Relator foi bastante influenciado pelo posicionamento das corporações de seu Estado de

origem.

O texto do anteprojeto de Darcy Pozza guarda grande semelhança com as propostas remetidas pela Seccional da OAB do Rio Grande do Sul (Sugestão n°. 770, subscrita pelo Deputado Nelson Jobim, publicada no Diário Oficial da ANC de quarta-feira, 29 de abril de 1987, pp. 284-288, vide item 2.6 acima) e pelos juízes do Rio Grande do Sul (Sugestão n°. 7.380, subscrita pelo Deputado Nelson Carneiro, inspirada no texto redigido pelos Juízes do Rio Grande do Sul, publicada no Diário Oficial da ANC de sábado, 23 de maio de 1987, p. 111, vide item 2.6 acima).

Em comparação ao Anteprojeto Arinos, que deixava aberta à União e aos Estados a opção de organizar em carreira própria os Defensores Públicos, o texto redigido por Darcy Pozza sequer faz menção ao modelo de estafe assalariado, mas mantém como regra a prestação da assistência jurídica por advogados (“profissionais que atuem por designação judicial”).

Depois de apresentado o relatório, de acordo com o RIANC, foi facultada amplamente, mesmo aos constituintes que não eram membros da subcomissão, o envio de emendas ao anteprojeto do relator.

Nesse sentido, quatro emendas têm especial relevo:

Constituinte José Dutra (PMDB)

1-C0087-3: Emenda substitutiva

Emenda aditiva: adite-se, ao artigo do anteprojeto, o seguinte parágrafo:

§36. A assistência judiciária de que trata o inciso XXX, deste artigo, será prestada, nas jurisdições da União, dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, por defensores públicos organizados em quadro de carreira, na Procuradoria Geral da Assistência Judiciária, de conformidade com o que a lei estabelecer.

Constituinte Aloysio Teixeira (PMDB)

1-C0285-0: Acrescente-se onde couber:

Art. E direito do indivíduo e obrigação do Estado a prestação de Assistência Judiciária Pública e gratuita aos juridicamente necessitados.

§Único - Lei complementar organizará os quadros da Defensoria Pública, assegurando a seus membros os direitos e prerrogativas necessários ao desempenho de suas funções, nos mesmos moldes do Ministério Público, estabelecendo também normas gerais a serem adotadas pelos Estados-Membros, Distrito Federal e Territórios.

Constituinte Roberto Freire – PCB

1-C0319-8: A Redação do inciso XXX passa a ser a seguinte:

XXX: o acesso gratuito aos foros e tribunais, para a defesa de seus direitos e interesses. A sentença poderá condenar o vencido nas custas e despesas do processo. A prestação de assistência judiciária gratuita é dever do Poder Público.

Constituinte José Ignacio Ferreira – PMDB

1-C0368-6: Altere-se o inciso XXX do Art. (...): “São direitos e garantias individuais” pela seguinte emenda substitutiva:

É assegurado o benefício da justiça gratuita aos necessitados. A assistência judiciária será prestada por órgãos técnicos da União dos Estados, organizados em carreira, na forma das leis respectivas, assegurando-se a seus membros as garantias instituídas para o Ministério Público.

Todas as quatro emendas que aprofundavam a organização da assistência jurídica foram rejeitadas pelo parecer do Relator e restaram excluídas do anteprojeto final. No texto aprovado em definitivo pela Subcomissão I-C, foi mantida integralmente a redação elaborada por Darcy Pozza (inciso renumerado para XXXI):

Art. (...) São direitos e garantias individuais:

XXXI - a justiça e a assistência judiciária públicas para os necessitados, na forma da lei, abrangendo o pagamento de peritos, advogados e outros profissionais que atuem no processo por designação judicial;

Foi ainda mantida a criação da Defensoria do Povo nos §§33 a 35.

O estudo dos trabalhos da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais revela a ausência de um genuíno debate sobre a temática da assistência jurídica neste foro da constituinte.

A orfandade do tema resultaria numa disposição bastante tímida no anteprojeto aprovado, que relegava ao plano da legislação ordinária praticamente todos os aspectos da organização do serviço, assim como nas constituições anteriores. Sem mecanismos mais efetivos para materialização do direito, o encargo do Estado de prover defesa jurídica aos seus cidadãos ficaria mais uma vez restrito ao plano formal.

Mesmo na atuação das entidades da sociedade civil que foram chamadas a tomar parte nas audiências públicas, percebe-se uma afirmação acanhada do direito à assistência jurídica e do correspondente dever do Estado de prestá-la.

O tom da sugestão do Conselho Federal da OAB representa bem os

contornos genéricos com que a própria subcomissão, afinal, se ocupou do assunto. Nas palavras de Márcio Thomaz Bastos, a previsão do direito de acesso dos cidadãos a todos aos juízes e tribunais seria apenas uma “norma de ênfase”.

A comunidade jurídica e as organizações da sociedade em geral que se engajaram nas discussões da Subcomissão I-C pareciam depositar em outros instrumentos suas expectativas de promoção da igualdade e de proteção dos direitos fundamentais.

Reiteradamente, a figura do Defensor do Povo foi apresentada como promessa de uma instituição externa à administração pública e dotada de legitimidade popular, capaz de fiscalizar a implementação de direitos pelo Estado.

Por outro lado, a tutela transindividual de direitos aparece como outra ferramenta tida como crucial na promoção e defesa da ampla gama de direitos fundamentais que se pretendia constitucionalizar.

Curiosamente, nenhum interlocutor chamado às audiências públicas trouxe como demanda da sociedade a organização de uma carreira própria de profissionais dedicados a prestar o serviço de assistência jurídica. Contudo, o reclamo chegou à Subcomissão pela via das sugestões recebidas pela ANC (vide item 2.6 acima), assim como pelas emendas ao anteprojeto do Relator.

Difícilmente o “esquecimento” da assistência jurídica no capítulo dos direitos e garantias individuais poderia ser explicado por restrições do ambiente institucional. Como apontei acima, a atitude do Presidente Antonio Mariz, muito ao contrário, favoreceu a ampla interação da Subcomissão com a sociedade, mesmo diante de resistências opostas pelos membros a alguns segmentos, como foi o caso do Triângulo Rosa.

É possível, contudo, que o incipiente estágio de reflexão sobre os serviços jurídicos não tivesse incorporado ainda a discussão sobre o formato mais adequado da política de assistência jurídica.

É interessante notar, nos discursos durante as audiências públicas, o papel reconhecidamente ocupado pela advocacia, pelos sindicatos e outras entidades representativas da sociedade na defesa jurídica cotidiana de inúmeros grupos sociais, inclusive nas experiências de resistência ao regime autoritário. Não à toa pretendia-se incumbir-lhes também, ao lado do Ministério Público, as novas formas de postulação pensadas para a proteção dos direitos e garantias individuais (mandado de segurança, tutela coletiva etc.).

A não ser tangenciando a questão prisional, a assistência jurídica não ocupou os inúmeros diálogos sobre a necessidade de promover a igualdade e isonomia para milhões de brasileiros alijados da fruição dos direitos mais elementares, um ponto recorrente nos trabalhos da Subcomissão I-C.

Ainda que abordadas pelos participantes das audiências públicas barreiras não convencionais ao acesso à justiça – tal como o estigma social sobre os homossexuais de que tratou o grupo Triângulo Rosa –, a matéria não estava amadurecida a ponto de provocar uma demanda organizada por serviços de orientação e assistência jurídica para populações específicas ou considerando situações específicas de discriminação.

Mesmo que seja viável identificar em outras etapas sugestões bastante concretas a respeito de serviços de assistência jurídica destinados a determinados grupos em situação de subordinação/discriminação – sobretudo nas sugestões remetidas por organizações de defesa dos direitos das mulheres (vide itens 2.4 e 2.6) –, não foi possível encontrar entre os atores sociais que estiveram envolvidos na elaboração do capítulo dos direitos e garantias individuais um consenso a respeito do que exigir da constituinte em termos de serviços de assistência jurídica, nem mesmo parecia tal temática ocupar o centro das preocupações.

2.7.3

Subcomissão III-C: do Poder Judiciário e do Ministério Público

Integrada por 18 membros titulares, a Subcomissão III-C teve a seguinte composição:

Titulares por partido:

11 do PMDB: Leite Chaves; Leopoldo Peres; Carlos Vinagre; Francisco Amaral; José Costa; Michel Temer; Silvio Abreu; Moysés Pimentel; Nilson Sguarezi; Plínio Martins; Raul Ferraz.

05 do PFL: Jairo Carneiro; Ronaro Corrêa; Paes Landim; José Lourenço; Vínicius Cansanção.

01 do PDT: Maurício Corrêa

01 do PT: Plínio Arruda Sampaio

A reunião para eleição aos cargos da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público partiu dos nomes indicados pelas lideranças do PMDB e PFL, resultantes das negociações entre os dois partidos. Ao final, foram aprovados pelos

membros os seguintes nomes para a Mesa:

Cargos:

Presidente: José Costa - PMDB-AL

1º Vice-Presidente: Jairo Carneiro - PFL-BA

2º Vice-Presidente: Plínio Martins - PMDB-MS

Relator: Plínio Arruda Sampaio - PT-SP

O Presidente da Subcomissão, o constituinte José Oliveira Costa (PMDB-AL), que antes de dedicar-se à carreira política exercera a prestigiada função de advogado criminalista em Alagoas, compunha as fileiras progressistas do PMDB⁷³.

O alagoano, ao lado do relator, teria um papel destacado na condução dos trabalhos da subcomissão. Em seu Estado de origem, José Costa exercera a advocacia em prol de presos políticos e fora também membro do Conselho Federal da OAB entre 1974 e 1982 (Diário da ANC, suplemento n.º 132, publicado sábado, 22 de agosto de 1987, p. 482).

Por seu turno, o relator Plínio Soares de Arruda Sampaio (PT-SP), vice-líder do seu partido, foi eleito à ANC representando a ala moderada do PT, sob o apoio de setores progressistas da Igreja Católica, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), as comunidades eclesiais de base (CEBs) e diversas pastorais.

Plínio Sampaio fora membro do Ministério Público do Estado de São Paulo antes de ingressar na carreira política⁷⁴ (1955-1959) e seria em grande medida responsável pelo fortalecimento do Ministério Público na Constituição de 1988 (Arantes *apud* Moreira, 2016, p. 80).

A atuação de Plínio Sampaio na constituinte caracterizou-se por sua forte ligação com os movimentos sindicais e populares, com grande destaque para a agenda da reforma agrária, sua principal bandeira (DIAP, 1988, p. 633).

A prioridade externada pelo relator ao longo dos debates públicos foi a de buscar o desenho constitucional de uma justiça mais próxima do povo. O posicionamento de Plínio Sampaio refletia uma preocupação com o conservadorismo e a estrutura de classe da justiça brasileira, o que fica claro nas

⁷³ Informações disponíveis no verbete bibliográfico de José Oliveira Costa disponível no acervo do CPDOC FGV: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-oliveira-costa>, último acesso aos 24/10/2018, às 20h29min.

⁷⁴ Informações disponíveis no verbete bibliográfico de Plínio de Arruda Sampaio disponível no acervo do CPDOC FGV: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/plinio-soares-de-arruda-sampaio>, último acesso aos 24/10/2018, às 20h23min.

suas falas registradas nos diários da ANC:

Nessa recente campanha eleitoral, na periferia de São Paulo, costumava perguntar à população se algum dos presentes já havia servido como jurado, e em uma única ocasião um cidadão, que por sinal era o único de gravata, levantou a mão. Então, a nossa Justiça é classista. É por isso que o povo não entende e não conhece o mecanismo da Justiça. Por que o povo entende tanto de tantas coisas no Brasil e é capaz de entendê-las tão bem? Por exemplo, no carnaval todos sabem a respeito do júri; os critérios do futebol todos também conhecem. Eu, que sou de uma família de juizes, de advogados e de promotores, quando vou relacionar-me com um homem do povo percebo que ele não tem noção de o que fazemos. (Diário da ANC, publicado na sexta-feira, 1º de maio de 1987, Suplemento n.º 53, pp. 141).

Porém, o desejo declarado pelo relator esbarrava nas superficiais propostas trazidas à subcomissão, nos limites da formação dos próprios constituintes e na baixa representatividade social dos interlocutores da sociedade que foram chamados a dialogar.

Dos dezoito homens que compunham a Subcomissão, quinze eram bacharéis em Direito⁷⁵. Quatro deles eram, inclusive, colegas da Faculdade Nacional de Direito (da antiga Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro) e tantos outros formados nas grandes Escolas de Direito dos centros urbanos brasileiros: UFBA, UFAL, UFPR, UFMG, UFPA, UFJF, UERJ, USP, e PUC-SP. Apenas Ronaro Correa, José Lourenço e Moyses Pimentel traziam experiências de outros ramos profissionais – o primeiro engenheiro e empresário, o segundo economista e empresário e o terceiro banqueiro, comerciante e industrial (DIAP, 1988, p. 115, p. 157, p. 312).

Esta composição ditaria o hermetismo das discussões da Subcomissão III-C, muito limitada a discursos “técnicos” para uma maioria de ouvintes também “técnicos”, o que esvaziou o potencial de aportes críticos de outros ramos do conhecimento e de setores diversos da sociedade que não as profissões jurídicas.

Já durante a primeira reunião, em que se deu a eleição para os cargos de presidência e vice-presidência, alguns temas surgiram como preliminares, tal como a proposta de federalização da justiça (num modelo unitário), defendida por alguns como medida de combater as influências das “oligarquias estaduais” e a questão da

⁷⁵ Deputados constituintes: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/deputados-constituintes, último acesso aos 24/10/2018, às 20h29min; e Senadores constituintes: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/senadores-constituintes, último acesso aos 05/11/2018, às 21h30min.

assistência judiciária.

Inspirado pelo seu contato prévio com a Defensoria Pública mineira, o deputado Silvio Abreu do PMDB/MG⁷⁶ sugeriu que o título da Subcomissão contemplasse também a Defensoria Pública. No seu entender, somente uma denominação que refletisse a tríade das instituições da justiça (magistratura, ministério público e defensoria pública) retrataria adequadamente a diretriz dos trabalhos da Subcomissão, voltada a construir uma justiça também destinada “aos carentes, aos marginalizados, aos pobres, aos miseráveis” (Diário da ANC, suplemento n.º 132, publicado sábado, 22 de agosto de 1987, p. 487).

De imediato, o Constituinte Michel Temer se opôs à sugestão de mudança de nome da Subcomissão, argumentando que nos Estados haveria uma grande disputa entre Ministério Público, Procuradores Públicos e Defensores Públicos, cada qual pretendendo para si a função de desempenhar a assistência judiciária reputada como de grande relevância em sede estadual.

Logo depois da reunião de instalação da subcomissão, na sua primeira reunião ordinária, aos 08/04/1987, foram votados o cronograma e a organização dos trabalhos, e definidas também as entidades que seriam convidadas para as primeiras audiências públicas.

Naquela manhã, a Confederação Nacional do Ministério Público já havia apresentado um ofício à Presidência da Subcomissão solicitando a sua participação e mais tarde se fizera presente à reunião por meio do Sr. Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Secretário Geral da Confederação Nacional do Ministério Público e Presidente da Associação Paulista do Ministério Público.

O Presidente José Costa, apesar de ter salientado a importância de ouvir o maior número possível entidades interessadas, destacou a todo tempo a exiguidade do prazo para elaboração do anteprojeto pela Subcomissão, uma das maiores dificuldades a serem enfrentadas – o grupo dispunha de apenas 27 dias úteis para elaborar o anteprojeto.

Apresentadas pelo Presidente as entidades sugeridas pelos constituintes em reunião oficiosa realizada previamente (OAB, Associação Brasileira de Magistrados, Confederação Nacional do Ministério Público, Tribunais Superiores

⁷⁶ Silvio Abreu fora Secretário de Interior e Justiça em Minas Gerais, quando contribuiu para a ampliação e fortalecimento dos órgãos da Defensoria Pública de MG (SILVA, G. e COUTINHO, A. (Coord.) *Memorial da Defensoria Pública Brasileira*, Brasília, ANADEP, 2015, p. 28).

e a Associação Nacional dos Serventuários da Justiça), Silvio Abreu pediu a palavra e manifestou-se pela necessidade de ouvir também os defensores públicos, que chamou de “quarto pilar da justiça”, ao lado dos advogados, membros do Ministério Público e juízes:

Se quisermos realmente avançar, se quisermos democratizar e até socializar a justiça, é imprescindível a figura dos defensores públicos, para que a justiça realmente possa ser justa, para que ela possa ser facultada a todos os segmentos dessa comunidade (...) E para se exercitar o direito à justiça, para que o direito à justiça esteja realmente entregue, franqueado e facultado a todos os concidadãos, torna-se essencial, a cada dia mais, a existência de uma instituição a não ser apenas criada, mas festejada, reverenciada pela futura letra constitucional deste país, qual seja, a dos defensores públicos. (Diário da ANC, publicado na sexta-feira, 1º de maio de 1987, Suplemento n.º 53, pp. 96-97).

O Presidente, então, teceu considerações sobre a listagem total de entidades indicadas pelos membros da subcomissão (um total de quinze), dentre as quais estariam os defensores públicos, em sétimo lugar – não excluídos dos debates, mas apenas daquele primeiro momento das audiências públicas.

Na sequência, foi votada a proposta do Relator, e, por unanimidade, foram admitidos à participação nas audiências inicialmente convocadas quatro entidades: a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira dos Magistrados, a Confederação Nacional do Ministério Público e a Associação de Serventuários da Justiça.

Interessante observação feita pelo constituinte Leite Chaves (PMDB/PR), bem ilustra o ponto de vista que predominou na Subcomissão: o de que se trataria ali de um assunto eminentemente técnico-jurídico. O senador pronunciou-se para ressaltar que os trabalhos da Subcomissão se dariam no mais elevado nível da técnica, pois: “vamos falar diante de um público mais interessado nesta comissão, um dos mais qualificados deste País: juízes, advogados, juristas” (Diário da ANC, publicado na sexta-feira, 1º de maio de 1987, Suplemento n.º 53, pp. 99).

Na reunião seguinte, em 09/04/1987, foram apresentadas e aprovadas outras entidades a serem convidadas a tomar parte nas audiências públicas e aqui mais uma vez se destacou a atuação do Deputado Silvio Abreu, que propôs fossem ouvidos os representantes da Defensoria Pública, no que conquistou o apoio dos seus pares. Foi aprovado à unanimidade também o convite às entidades de magistrados e de advogados trabalhistas.

A primeira audiência pública realizou-se aos 13/04/1987, com a explanação do Sr. Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Secretário Geral da Confederação

Nacional do Ministério Público (CONAMP) e Presidente da Associação Paulista do Ministério Público, registrada a presença ainda do então Procurador Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence. Estiveram também na plateia membros do Ministério Público de 13 estados da federação, juízes, corregedores, advogados, defensores públicos e delegados.

A manifestação dos Ministérios Públicos se dirigia à reconstrução institucional, para assumir um perfil mais voltado à defesa dos interesses gerais da sociedade: buscava-se a ampliação das atribuições relacionadas à defesa do interesse público e do regime democrático, bem como dos direitos transindividuais. Paralelamente, a categoria pleiteava um sistema de garantias e prerrogativas para a instituição e para seus membros.

Segundo o expositor, este modelo garantiria a liberdade de atuação dos promotores em relação ao poder político e cada vez mais distanciaria o Ministério Público da distorcida função de representação jurídica dos entes federativos, voltando-o para sua vocação verdadeira – a defesa dos interesses da sociedade.

A coesa linha de reivindicações era fruto da segunda Carta de Curitiba, documento debatido entre promotores e procuradores de justiça de todo o país, que serviu de base para as discussões constitucionais (Cabral Netto, 2009, p. 75).

É interessante registrar que o orador cumprimentou a pessoa do Relator trazendo uma homenagem à figura do Sr. João Batista de Arruda Sampaio, magistrado e ex-membro do Ministério Público de São Paulo, pai do deputado Plínio Arruda Sampaio.

Com poucas exceções, os constituintes que participaram da audiência pública demonstraram bastante deferência ao representante dos Ministérios Públicos e, ao apresentarem-se como advogados, colocavam-se como se participassem de uma conversa amistosa entre pares, colegas da “classe jurídica”.

Todos pareciam compartilhar da impressão de que as instituições da justiça teriam um papel fundamental no processo de redemocratização e se congratulavam de estarem ladeados pela “nata da comunidade jurídica”, na tarefa de reescrever este capítulo da Constituição. O constituinte Paes Landim (PFL/PI) chegou a afirmar:

acredito que a sedimentação do processo democrático em nossa sociedade vai depender muito mais do Poder Judiciário e do Ministério Público do que dos demais poderes (...). Os melhores quadros jurídicos do País, da sociedade brasileira, estão no Ministério Público (Diário da ANC, publicado na sexta-feira,

1º de maio de 1987, Suplemento n.º. 53, p. 109).

Merece atenção a colocação do constituinte Maurício Corrêa (PDT/DF), ainda na primeira audiência pública, em que mencionou ter exercido a Presidência da OAB, na Seção do Distrito Federal, ocasião em que instituiu na seccional a “Fundação de Assistência Judiciária”. De acordo com o Senador, a precariedade da estrutura do Ministério Público geraria justamente a demanda por assistência judiciária e defesa dos mais pobres, vista de perto pelo constituinte no DF – o que indica a confusão de competências que existia à época, já que vários órgãos de assistência judiciária nos Estados integravam a estrutura do Ministério Público.

Com pontuais divergências em relação ao conjunto de propostas trazido pela CONAMP – a maior parte das sugestões foi festejada pelos constituintes –, pouco se debateu a questão da fixação de mandatos eletivos para o preenchimento dos cargos do Ministério Público e da Magistratura, bem como outras formas de participação na administração da justiça, na linha das perguntas provocadoras iniciais formuladas pelo Relator Plínio Sampaio.

Talvez o tema que mais tenha suscitado controvérsia tenha sido a (des)necessidade de implementação da figura do Ouvidor Geral ou Defensor do Povo, que gozava da simpatia de grande parte dos constituintes, mas esbarrava na discordância dos membros do Ministério Público. O deputado Vivaldo Barbosa quis entender melhor a resistência da CONAMP à criação do Defensor do Povo, que no seu sentir não atravessaria as funções ministeriais de defesa da sociedade, ao contrário, teria a importância justamente de:

defesa de interesses individuais ou interesses específicos, mesmo que coletivos, que se chocam com o interesse da sociedade como um todo, que se chocam com interesses às vezes interpretados como interesses gerais (Diário da ANC, publicado na sexta-feira, 1º de maio de 1987, Suplemento n.º. 53, p. 114).

Diante do questionamento de Vivaldo Barbosa, o representante da Confederação de Ministérios Públicos relativizou a divergência, ao afirmar que a instituição não se colocaria “frontalmente contrária”, mas salientou que no entender da categoria seria desnecessária a criação do Ouvidor do Povo, já que suas funções seriam exercidas há anos no Brasil pelos próprios promotores públicos. A solução seria simplesmente de aparelhar melhor o Ministério Público, que “apesar de sua pobreza franciscana, vem cumprindo satisfatoriamente seu papel” (Sr. Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, Diário da ANC, publicado na sexta-feira, 1º de maio de 1987, Suplemento n.º. 53, p. 115).

No transcorrer da segunda e terceira audiências públicas (14/04/1987), foram chamados à participação a Associação Nacional de Magistrados do Trabalho e a Associação Brasileira de Magistrados, assim como a Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas. Estiveram presentes na plateia juízes, desembargadores e ministros de tribunais superiores.

As propostas trazidas pelos magistrados giravam em torno da construção de uma magistratura independente financeira, administrativa e funcionalmente. Ao mesmo tempo, a magistratura reivindicava um sólido sistema de garantias (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos).

À semelhança do discurso adotado pelo Ministério Público, pouco se falou a respeito de transparência, controle social, participação popular ou representatividade da população no Poder Judiciário. No centro da discussão esteve a necessidade de modernizar a atividade jurisdicional, a fim de evitar a demora e os custos já conhecidos dos brasileiros.

Nessa linha, a denegação da justiça aos cidadãos foi abordada sobretudo pelo viés da ineficiência do Judiciário.

Quanto ao ramo específico da Justiça do Trabalho, reputada pelos constituintes como a mais célere, eficiente e próxima do povo, em grande medida a polêmica orbitou em torno da representação classista, cuja “desqualificação técnica”, “baixa legitimidade junto às categorias profissionais” e “nula participação nas decisões judiciais” foram apontadas pelos magistrados trabalhistas como razão para sua extinção, contrariamente à posição defendida pelos advogados trabalhistas.

Chama atenção a exposição Sr. Reginald Felker, representante da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas, que pôs em questão a necessidade de assegurar maior participação/representatividade popular na atividade jurisdicional, além de estabelecer mecanismos de prestação de contas à magistratura:

Vejam que a nossa comunidade jurídica é terrivelmente elitista. Historicamente, os nossos juízes e advogados, até poucas décadas atrás, estavam ligados umbilicalmente ao grande latifúndio e à burguesia nacional. (...) O problema do Judiciário é muito mais sério. Essas propostas que andam por aí são muito tímidas (Diário da ANC, publicado na sexta-feira, 1º de maio de 1987, Suplemento n.º 53, p. 139-141).

A quarta reunião ordinária da Subcomissão dedicou-se a programar o calendário das próximas audiências públicas e aprovar os novos convidados, que seriam: a Associação dos Defensores Públicos, a Associação dos Delegados, a

Contag, Comissão Pastoral da Terra e os Sem Terras (em Paineis sobre a Justiça Agrária); a CUT, CGT e USI (em painéis sobre a Justiça do Trabalho).

Em 23/04/1987, se deu a quarta audiência pública, que tratou da assistência judiciária gratuita, das polícias judiciárias e dos serviços notariais e registrais. Dentre os expositores encontrava-se a Sra. Suely Pletz Neder, representante da Federação Nacional de Associações de Defensores Públicos (FENADEP).

A explanação da representante da FENADEP enfatizava a relevância social do direito constitucional de “acesso do pobre à justiça”. A Defensora Pública do Mato Grosso do Sul, Suely Neder, qualificou como dever-função do Estado a garantia do acesso à justiça ao juridicamente necessitado e defendeu se tratar de um “direito fundamental absoluto do homem”, necessário para assegurar que a proteção de seus direitos se desse “sem distinção da fortuna de que disponha”.

De acordo com a sustentação da Defensora, a ampliação do acesso à justiça corresponderia a uma expectativa do povo para a nova Constituição:

Manifesta, a entidade... as suas homenagens ao povo brasileiro, que por sua luta histórica permitiu que vivêssemos esse momento de reencontro do Estado com a Nação, e em especial a majoritária parcela da sociedade brasileira que, embora desprovida de condições mínimas de sobrevivência digna, tem depositado nas instituições, máxime nas que administram a justiça, as suas esperanças de que juntos possamos erigir uma ordem jurídica justa. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, p. 100).

Apoiada na “qualidade de defensores dos direitos dos que não dispõem de recursos, do revel, do menor do consumidor etc.”, a Federação de Defensores Públicos lançou uma proposta aos constituintes baseada em três eixos: 1) a institucionalização da Defensoria Pública em sede constitucional, para que fosse concretizado o acesso à justiça usualmente previsto tão somente como uma promessa pelos textos constitucionais no rol de direitos e garantias individuais; 2) a sua instrumentalização como órgão de Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, integrado exclusivamente por agentes concursados para a carreira específica da Defensoria Pública; 3) a previsão aos membros da carreira das prerrogativas necessárias ao exercício pleno e independente das suas funções até mesmo contra o próprio Estado, na defesa dos direitos dos juridicamente necessitados.

Participaram ainda da exposição da Federação Nacional de Associações de Defensores Públicos os Srs. Roberto Vitagliano, então presidente da ADPERJ – Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (FGV Projetos,

2014, p. 102) e José Antonio Neves César, fundador e primeiro presidente da ADEP-MG – Associação dos Defensores Públicos de Minas Gerais (Silva e Coutinho, 2015, p. 36).

Roberto Vitagliano dedicou-se a minudenciar as funções das Defensorias Públicas já institucionalizadas no plano estadual, sobretudo tendo em vista que a profissão era pouco conhecida pelos constituintes.

Há um ponto bastante curioso na conferência do Defensor fluminense, que diz respeito à sua compreensão de que a instituição seria passível de encaixar-se no enfoque ideológico das mais variadas correntes políticas. Isto é, de acordo com Vitagliano, a implementação do serviço de assistência jurídica seria capaz de atender às variadas agendas políticas defendidas pelos constituintes:

Do ponto de vista do partido conservador, do partido liberal, essa instituição terá o fim precípua de prestar assistência aos pobres. Se for do ponto de vista de um partido progressista, a Defensoria Pública será a própria função do Estado. Portanto, é uma instituição que atende plenamente ao programa de qualquer dos partidos políticos existentes no Brasil. (...) O que pretendemos dizer é que, em qualquer partido, tenha ele qualquer tipo de programa, doutrina ou ideologia, certamente abrigará a instituição da Defensoria Pública como válida. Se o ponto de vista é de que realmente essa instituição visa a atender ao pobre, é uma visão assistencialista válida e perfeitamente positiva. Se essa visão é a de que a Defensoria Pública exerce uma função essencial ao Estado para manutenção da ordem democrática, como a Magistratura, o Ministério Público e a própria Procuradoria, essa visão é diferente da anterior, mas também justificável. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, pp. 100; 112)⁷⁷.

Já estava sinalizado aí o vácuo ideológico em que seria inserida a Defensoria Pública no texto constitucional, com espaço para diferentes perspectivas de acesso à justiça, que entrariam em choque após a vigência da nova Constituição. Desde uma concepção mais vinculada ao apelo ético de caridade, até feição diretamente relacionada à cidadania democrática, a moldura constitucional poderia ser preenchida de diversas maneiras.

O Defensor Público do Rio de Janeiro abordou também o público alvo dos serviços da assistência jurídica, “órgão do Estado encarregado de prestar assistência legal ao juridicamente necessitado”. Em princípio, a Defensoria se dedicaria às

⁷⁷ As impressões de Roberto Vitagliano coincidem com as conclusões do cientista político Thiago Moreira, cuja pesquisa aponta que as diferenças políticas entre os governos estaduais não fornecem nenhuma explicação causal sobre os diferentes momentos de criação e graus de institucionalização das Defensorias Públicas após a aprovação da Constituição de 1988. Segundo o autor, não há associação entre o partido político no governo e o surgimento das Defensorias nos Estados, bem como inexistência de relação entre a posição do governo estadual no espectro ideológico e a criação da Defensoria (Moreira, 2016, pp. 32-34).

pessoas privadas de condições financeiras de arcar com as despesas de um advogado, mas poderia incluir outros casos de “necessidade social”, como o do inquilino e o do consumidor (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, p. 100).

Outro aspecto apresentado por Vítagliano foi a distinção entre as funções do Ministério Público, fiscal da lei, atuante na defesa dos direitos indisponíveis da sociedade, e da Defensoria Pública, dedicada à defesa dos interesses individuais, sempre do ponto de vista do interesse social.

Na sua perspectiva, a própria democratização e modernização do Poder Judiciário demandaria uma Defensoria Pública forte e eficiente, capaz inclusive de evitar que muitos conflitos desembocassem na via judicial. E concluiu:

Não podemos deixar de considerar o novo Estado democrático, o Estado que pretende ser, o Estado que garanta a liberdade, a igualdade, a fraternidade, que era o ideário da Revolução Francesa e que vem sendo pregado sistematicamente em nosso país ao longo dos anos e das constituições, mas que não conseguimos avançar.(...) ao inserir na Constituição a Defensoria Pública, Vossas Excelências estarão atendendo ao anseio do povo brasileiro e atendendo a uma necessidade social à qual não podemos mais furtar, sob pena de continuarmos vendo lesados os direitos do homem do campo, do homem humilde da cidade, da criança, da mulher, enfim, das grandes minorias que vêm sendo sacrificadas ao longo da nossa história. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, p. 100).

Por fim, o Defensor Público mineiro José César encerrou a participação da Federação com um apelo aos constituintes para que não permitissem a existência de “duas justiças: uma para o rico e uma para o pobre”. Nas suas palavras, na falta de uma instituição como a Defensoria Pública, os preceitos constitucionais só valeriam para 20% da população brasileira, já que os 80% restantes seriam pessoas carentes no sentido legal (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, pp. 100-101).

A seguir, ao longo da sabatina dos constituintes, surgiram alguns questionamentos e resistências que indicariam o instável percurso da Defensoria Pública na Assembleia Nacional Constituinte.

De plano, o próprio Relator colocou suas dúvidas sobre a efetiva necessidade de dispor sobre a Defensoria Pública no plano constitucional e sobre a conveniência de se uniformizar a assistência jurídica no formato proposto pela Federação. Para Plínio Sampaio, a Defensoria Pública era uma novidade entre os constituintes e não havia uma posição formada na Subcomissão a respeito.

O deputado Michel Temer (PMDB/SP), que pertenceu aos quadros da

Procuradoria do Estado de São Paulo e durante o governo de Franco Montoro chegou a exercer o cargo de Procurador Geral do Estado, iniciou, então, uma divergência. Ao distinguir a assistência judiciária – que na sua visão seria o valor fundamental do Estado a ser contemplado pela nova Constituição – da sua forma de organização, o deputado fazia a sugestão de deixar a matéria de estruturação do serviço de assistência judiciária à livre disposição dos Estados da federação, com fundamento no princípio da autonomia federativa:

O Estado se organiza e presta a sua administração de acordo com as suas possibilidades. Então, é muito provável que em um Estado a Defensoria Pública seja criada, mas em outro - e aqui trago o exemplo de São Paulo e outros Estados - a Procuradoria do Estado presta esta assistência também com muita eficiência, em que os advogados dativos de alguma maneira prestam um desempenho muito acentuado e profícuo em relação à assistência judiciária, porque - repito - volto a dizer, este é o valor de que o Constituinte está efetivamente homenageando (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, pp. 100-112).

De forma semelhante, o Deputado Jairo Carneiro (PFL/BA), apesar de entender a assistência jurídica como um direito fundamental do cidadão, apresenta sua desconfiança em relação ao modelo da Defensoria Pública e insinua estarem movidos os defensores por interesses corporativistas. O constituinte baiano considerava inviável a implantação do serviço em todo o país e lembrou que no seu estado de origem não havia defensores públicos para atender nem 10% dos municípios, enquanto que os advogados estariam disponíveis na quase totalidade das comarcas.

Paes Landim (PFL/PI) também lançou suas ressalvas à criação de uma nova carreira jurídica e à estatização de um serviço que considerava ser “não somente dever do Estado, mas de toda a sociedade”, o que incluiria a responsabilidade da OAB, Procuradorias, universidades, partidos políticos etc. – parecia haver aqui uma concepção caritativa-assistencialista da assistência jurídica.

Mais uma vez, a atitude do deputado Silvio Abreu foi de tomar posição ao lado dos defensores públicos, para defender a importância do que chamou de “direito à justiça” e trazer à discussão os resultados concretos da implementação de Defensorias Públicas em alguns Estados.

Suely Pletz Neder salientou que, nas constituições anteriores, a positivação do direito à assistência jurídica resultou em uma promessa vazia, meramente formal. Diante da história constitucional brasileira, a constitucionalização da Defensoria Pública, uniformizando-se o serviço no plano nacional, afirmando-se

sua indivisibilidade, acompanhada da previsão de um sistema de garantias e prerrogativas aos membros, seria indispensável para assegurar a efetividade do direito fundamental proclamado.

Os representantes da Federação Nacional buscaram resgatar a história da assistência jurídica estatal e lembraram que a advocacia de ofício já existia na Justiça Militar Federal há 67 anos e já havia Defensorias Públicas fortemente estruturadas nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

Ainda segundo os defensores públicos, sua atividade seria profundamente “vocacionada e ideologizada”, a demandar uma instituição bem estruturada, sob pena de se oferecer puramente uma “defesa ficta”, tal qual a praticada pelos advogados incumbidos de assistência judiciária gratuita:

Temos de criar Direito para poder defender o direito do pobre. E isso exige vocação, criatividade e compromissos com a mudança social. Não acredito que se possa atribuir a tarefa a quem não disponha dessas qualidades. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, p. 113).

Outro argumento manejado pelos Defensores Públicos era o de que a prestação do serviço de assistência jurídica por carreiras com outras atribuições primordiais (como o Ministério Público e a Procuradoria do Estado) esbarraria na falta do necessário distanciamento dos interesses acusatórios ou do interesse do ente estatal para uma adequada defesa dos direitos do necessitado.

O principal objeto das intervenções ao longo da quinta audiência pública, em 23/04/1987, foi o direito agrário. Fizeram uso da palavra o Sr. André Montalvão da Silva, Secretário Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais; o Sr. Ivan de Sá, advogado do movimento sindical, e a Sra. Maria Rita Capone, representante da Comissão de Justiça e Paz.

Ao contrário das reuniões anteriores, o ambiente na Subcomissão durante a participação dos movimentos de trabalhadores foi bastante tenso, distinto do clima amistoso que envolveu as carreiras jurídicas.

Sobretudo a questão da violência no campo foi destacada pelos expositores, que demandavam a implantação de um ramo próprio da Justiça destinado a acelerar a Reforma Agrária e preservar a vida das pessoas do campo – a Justiça Agrária.

André Montalvão da Silva apontou a necessidade de interiorização da justiça e da estruturação de uma prestação jurisdicional compatível com a dinâmica própria do campo. O Secretário da CONTAG fez menção aos incontáveis assassinatos, não apenas de líderes sindicais, mas também de advogados atuantes

junto ao movimento sindical. Já a Sra. Maria Rita Capone qualificou como uma “violação bárbara aos direitos humanos” a ausência de tutela jurisdicional ao trabalhador do campo (Diário da ANC, publicado na quinta-feira, 18 de junho de 1987, Suplemento n.º 79, p. 105). Todavia, a ideia de criação da Justiça Agrária não encontrou grande receptividade entre os constituintes.

Em 24/04/1987, a sexta audiência pública tratou da Justiça do Trabalho sob a ótica dos trabalhadores e contou com as falas de Alceu Portocarrero, Vice-Presidente da Confederação Geral dos Trabalhadores; de Antonio Alves de Almeida, representante da União Sindicalista Independente e de Armando Rollemberg, Presidente da Federação Nacional dos Jornalistas.

Embora a inacessibilidade da justiça aos mais pobres tenha sido ventilada de forma recorrente, em momento algum se tratou de políticas de assistência jurídica, muito provavelmente por conta da forte presença dos sindicatos na Justiça do Trabalho, incumbidos, desde a Lei n.º 5.584/1970, do encargo de promover a defesa jurídica dos trabalhadores.

De maneira geral, a controvérsia cingiu-se à manutenção ou extinção da representação classista na Justiça do Trabalho. Em termos de acesso à justiça, o ponto inovador abordado pelos expositores foi a coletivização das ações.

Se realizariam ainda painéis sobre os temas “Corte Constitucional”, “Sistemas de Ingresso e Promoções na Magistratura e no Ministério Público”, “Unicidade ou Dualidade da Justiça”, protagonizados por renomados juristas e professores universitários.

As audiências públicas da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público foram encerradas com a palestra “Justiça Brasileira - Presente e Futuro”, proferida pelo Ministro da Justiça do governo Sarney, Paulo Brossard.

Ultimada a fase de escuta das propostas e recebimento das 565 sugestões encaminhadas à Subcomissão III-C, Plínio Sampaio apresentou o relatório dos trabalhos e, concomitantemente, submeteu seu anteprojeto para a deliberação e oferecimento de emendas pelos demais constituintes – sétima reunião, em 13/05/1987.

O texto do relatório inicia com um diagnóstico a respeito do que o Plínio Sampaio nomeou de “três maiores defeitos” da justiça brasileira: a morosidade, a inacessibilidade aos pobres e a ineficácia punitiva.

Salientou o constituinte que a ausência de estudos sociológicos sobre o

impacto do Poder Judiciário na sociedade e a carência até mesmo de estudos estatísticos dificultou enormemente a formulação de reformas estruturais.

Sem prejuízo, aponta como um dos pilares do anteprojeto a virtude de erigir garantias que proporcionam independência e autonomia à magistratura e ao Ministério Público. Para o Relator:

No capítulo referente ao Ministério Público, tenho a impressão de que demos um passo – e, se isso for aceito pela casa, histórico. Trata-se de um passo histórico e até de repercussões teóricas muito importantes porque estamos criando outro órgão no esquema dos três Poderes. É um órgão fiscalizador que não se pendura em qualquer dos ramos do esquema de Montesquieu. Por que propomos a autonomia financeira, política e administrativa do órgão, porque queremos um fiscal forte da lei. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 24/06/1987, Suplemento n.º 82, p. 118).

No tocante à inacessibilidade da justiça, Plínio atribuía as dificuldades da população brasileira em fruir dos direitos reconhecidos pela ordem jurídica muito mais à formação social extremamente desigual do país do que à organização em si dos serviços do sistema de justiça. Na fundamentação do Relatório, discorreu o constituinte:

o pressuposto básico para a correção do nosso Judiciário é a deflagração de um vigoroso processo de eliminação da pobreza e de redução das gritantes disparidades sociais que caracterizam e infelicitam a nossa sociedade (...) as deficiências da justiça decorrem das falhas da nossa estrutura econômica e social, de modo que a correção das falhas apontadas não constitui um processo técnico, politicamente neutro, isolado das transformações que precisam ser feitas em outros setores da nossa vida social. Pelo contrário, para ter eficácia, as medidas corretivas precisam inserir-se organicamente no contexto de um conjunto de reformas estruturais que dizem respeito à distribuição mais equitativa da riqueza, da renda e do poder político em nossa sociedade (Câmara dos Deputados, Relatório sobre a Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, p. 6).

Destas breves linhas do Relator é possível inferir que sua concepção sobre a acessibilidade à justiça estava mais conectada a um projeto geral de transformação social do que comprometida com uma instituição ou um formato de assistência jurídica específico.

Não se encontram no anteprojeto de Plínio Sampaio disposições referentes à Defensoria Pública, mas tão somente um artigo singelo, que qualifica a advocacia como “serviço de interesse público”, “indispensável à administração da justiça”.

Durante sétima reunião da Subcomissão, em que o relator teve a oportunidade de tecer superficiais comentários sobre seu trabalho, o constituinte Ronaro Corrêa, percebendo a omissão quanto à Defensoria Pública, indagou se Plínio não teria, afinal, chegado a uma convicção a respeito, ao que foi respondido

da seguinte forma:

Respondendo ao Deputado Ronaro Corrêa, eu diria que tenho convicção quanto à conveniência da Defensoria. Sou favorável, considero-a uma garantia constitucional. Agora, o defensor é advogado. O que mencionei no documento é que o advogado – e é a primeira vez que isso consta – faz parte do tripé da justiça. Isso ficar constitucional agora, por sugestão do constituinte Michel Temer, acho que é um avanço fantástico em termos democráticos. Agora, o advogado é advogado. Não quero transformá-lo nem em fiscal da lei, órgão de execução da lei, promotor da execução da lei, que é o Ministério Público, nem em juiz. Ele é aquele que defende a parte. Então, na verdade, meditei bastante sobre o assunto, e a impressão que tenho é a de que isso deve caber – estou de acordo, vou apoiar e vou lutar a favor, mas dentro do Executivo. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 24/06/1987, Suplemento n.º 82, p. 120).

Não obstante tenha sido excluída do texto pelo Relator, a Defensoria Pública foi alvo de diversas emendas aditivas dos constituintes aliados dos defensores públicos.

O acréscimo sugerido por Silvio Abreu (PMDB/MG) (3C004-8), tinha o seguinte teor:

Acrescente-se o seguinte Capítulo ‘Da Defensoria Pública’, logo após o capítulo relativo ao Ministério Público:

Capítulo

Da Defensoria Pública

Art. 1º. A Defensoria Pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a postulação e a defesa, em todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados, podendo atuar, ainda, judicial ou extrajudicialmente, contra pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado.

Parágrafo único. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, gozando, ainda, de autonomia administrativa.

Art. 2º. A Defensoria Pública é organizada por lei complementar, em carreira composta de cargos de categoria correspondente aos órgãos de atuação do Poder Judiciário.

Parágrafo único. Dar-se-á o ingresso na carreira da classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, não podendo os nomeados, após dois anos de exercício, ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral da Defensoria Pública, com fundamento em conveniência do serviço.

Art. 3º. A Defensoria Pública é dirigida pelo Procurador Geral da Defensoria Pública nomeado, pelo Presidente da República, dentre os ocupantes dos cargos da classe final da carreira.

Art. 4º. Ao Defensor Público, como garantia do exercício pleno e da independência de suas funções, são devidas as garantias, prerrogativas e direitos dos membros do Ministério Público.

Art. 5º. Lei Complementar organizará a Defensoria Pública da União em todas as

instâncias e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o disposto nesta Seção.

Já a emenda submetida por Plínio Martins (PMDB/MS) (3C082-0), dispunha:

Emenda aditiva ao anteprojeto do Relator.

Art. Os necessitados serão assistidos em juízo pela Defensoria Pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, em todos os graus de jurisdição, organizada em carreira própria, assegurando-se aos seus membros os mesmos direitos atribuídos aos membros do Ministério Público.

Parágrafo único - Lei Complementar organizará a Defensoria Pública da União e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Maurício Nasser, do PMDB/PR, propôs emenda (3C0085-4) com o seguinte texto:

CAPITULO IX DA ASSISTENCIA JUDICIARIA EMENDA ADITIVA

Depois do Capítulo VIII, Das Atribuições da Justiça Agrária, acrescentar este Capítulo, com a denominação 'Da Assistência Judiciária', como se segue:

Art. - A Assistência Judiciária, instituição permanente do Poder Judiciário, se incumbirá, por meio do Defensor Público, de postular e defender gratuitamente em todas as instâncias, os direitos dos juridicamente necessitados, podendo atuar, também, judicial ou extra-judicialmente (sic), contra pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado.

Art. - Lei ordinária, de iniciativa do Presidente da República, organizará a Assistência Judiciária da União, e estabelecerá normas para a sua organização nos Estados, Territórios e Distrito Federal, com as seguintes garantias:

- a) - Unidade e indivisibilidade;
- b) - Independência funcional;
- c) - a administrativa e financeira;
- d) - Vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão em virtude de sentença judiciária;
- e) - Inamovibilidade, salvo motivo de interesse público relevante;
- f) - Irredutibilidade de remuneração e paridade delas com a do Ministério Público;
- g) - Promoções voluntárias, por antiguidade e por merecimento;
- h) - Ingresso na carreira na classe inicial de Defensor Público, mediante concurso público de provas e títulos;
- i) - A Assistência Judiciária será dirigida por um Procurador Geral de Assistência Judiciária nomeado pelo Presidente da República, depois de arguido e aprovado pelo Senado;
- j) - Aposentadoria compulsória, aos setenta anos de idade, ou invalidez

comprovada, e facultativa após trinta anos de serviço em todos os casos com proventos integrais, reajustados, na mesma proporção, sempre que majorada a remuneração da atividade;

k) - Intervenção em qualquer processo, nos casos previstos em lei, ou quando entender que coincide com a sua missão defensora;

l) - Requisição à autoridade competente de instauração de inquéritos necessários, e advocação deles, para correção de erros e vício e melhor instrução do processo, e atendimento de casos que a lei especificar.

Art. - É vedado ao Defensor Público, sob pena de perda do cargo:

a) - Exercer qualquer outra atividade pública, salvo uma única função de magistério, cargo ou função em comissão quando autorizado pelo Procurador-Geral de Assistência Judiciária, na forma da lei;

b) - Receber, a qualquer tempo e sob qualquer pretexto, percentagens ou custas nos processos em que officie;

c) - Exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista, que não tenham o seu controle.

O constituinte Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE) (3C-0198-2) também apresentou emenda nos seguintes termos:

Art. – A União subsidiará os Estados para organização da Defensoria Pública em todas as Comarcas do País, na forma da lei, para defesa das pessoas necessitadas, no processo civil ou criminal, com obediência aos seguintes princípios:

§ Único – os membros da Defensoria Pública dos Estados e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Defensor Geral. Este será nomeado pelo Governador do Estado, na forma da lei, dentre os candidatos indicados pela Seção local da Ordem dos Advogados do Brasil e eleito em votação secreta pela Assembleia Legislativa do Estado.

Vivaldo Barbosa, do PDT/RJ, remeteu a emenda 3C-0282-2:

Art. 1º - Os Estados organizarão a Defensoria Pública como instituição permanente e essencial à prestação da Justiça pela República, tem como incumbência a postulação e a defesa, em todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados.

§1º - A atuação da Defensoria Pública inclui a postulação, judicial ou extrajudicial, contra pessoas físicas de direito público ou privado.

§2º - São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a autonomia administrativa e financeira.

Art. 2º - A Lei estabelecerá a organização da Defensoria Pública e as normas de sua atuação.

Parágrafo Único. O ingresso na carreira da Defensoria Pública dar-se-á na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos.

Art. 3º - A Defensoria Pública é dirigida pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública, nomeado pela Chefia do Poder Executivo dentre os ocupantes dos cargos da classe final da carreira.

Art. 4º - Ao membro da Defensoria Pública, como garantia do exercício pleno e independente de suas funções, são asseguradas as seguintes prerrogativas:

I - independência funcional, sem prejuízo da unidade e da indivisibilidade da instituição;

II - vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão em virtude de sentença judicial;

III - irredutibilidade de vencimentos e paridade deles com os dos órgãos judiciários correspondentes;

IV - promoções voluntárias por antiguidade e merecimento;

V - ter direito, no exercício de suas funções, a trânsito livre e isenção de revista.

Art. 5º - É vedado ao membro da Defensoria Pública, sob pena de perda de cargo:

I - exercer qualquer outra função, salvo os cargos de magistério e os eletivos, bem como os em comissão, quando autorizados pelo Procurador-Geral, ouvido o colegiado competente;

II - receber, a qualquer tempo e sob qualquer pretexto, percentagens, honorários ou custas nos processos em que officie;

III - exercer o comércio ou participar da sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista;

Art. 6º - Lei Complementar de iniciativa do Presidente da República organizará a Defensoria Pública da União e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observando o disposto neste capítulo.

O constituinte Mário Bouchardet, do PMDB-MG, enviou a emenda 3C-0546-5:

Inclua-se, onde couber, no Anteprojeto do Relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público:

‘Art. Os necessitados serão assistidos em juízo pela Defensoria pública, organizada em carreira própria e com os mesmos princípios institucionais e direitos assegurados ao Ministério Público.

Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Com idêntico conteúdo, as emendas do constituinte Haroldo Freitas Pires de Saboia (PMDB/MA) (3C-0549-0) e do constituinte Vilson Souza (PMDB/SC) (3C-0563-5) propunham:

Acrescenta-se o seguinte artigo onde couber:

‘Os necessitados serão assistidos, judicial e extra judicialmente, pela defensoria publica, Instituição Permanente e essencial à manutenção do Estado Democrático de Direito, organizada em carreira, atribuída a seus membros as garantias indispensáveis ao exercício da função.

Parágrafo Único: Lei Complementar organizará a Defensoria Pública da União e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Territórios.

Ao final das discussões, restou aprovada no anteprojeto final da Subcomissão III-C a redação proposta por Silvio Abreu. O texto sugerido pelo deputado mineiro e acolhido pelos membros da Subcomissão reproduzia basicamente os pontos reclamados pela Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal e pela da Federação Nacional de Defensores Públicos: a Defensoria Pública seria constitucionalizada e uniformizada no plano nacional; dotada de autonomia e independência em relação aos demais Poderes e lhe seria estendido o conjunto de garantias e vedações correspondentes aos membros do Ministério Público.

Os debates na Subcomissão III-C demonstraram que a questão da assistência jurídica era um assunto pouco familiar para os constituintes. Não havia se cristalizado um entendimento sobre o melhor formato para a organização do serviço, nem mesmo sobre a necessidade de defini-lo em sede constitucional, em vez de deixá-lo ao plano da legislação ordinária.

O ativismo dos Defensores Públicos pautou efetivamente o trabalho da Subcomissão na matéria, sob o pano de fundo das tensões entre as carreiras jurídicas, para as quais as competências de assistência judiciária poderiam significar o incremento de sua relevância social (e consequentemente do seu poder).

Moreira (2016) identificou que a filiação partidária não teria grande relevância para o posicionamento dos constituintes em relação à uniformização assistência jurídica, mas o Estado de origem dos deputados e senadores, sim, seria determinante para o apoio à constitucionalização da Defensoria Pública.

Os constituintes provenientes de Estados nos quais a Defensoria já estava em funcionamento foram os principais representantes políticos dos defensores públicos na ANC:

o bloco que apoiou as pretensões dos defensores públicos tinha como principais expoentes na Subcomissão Silvio Abreu (PMDB/MG) e Plínio Martins (PMDB/MS), mas contou com a participação dos seguintes constituintes: Adolfo Oliveira (PL/RJ), Ronaro Corrêa (PFL/MG), Mário Bouchardet (PMDB/MG) e Vivaldo Barbosa (PDT/RJ). Todos eles vinham de Estados que já tinham um órgão de assistência judiciária, a Defensoria da época. (Moreira, 2016, p. 85).

Aqui, mais uma vez, há elementos que confirmam a hipótese apresentada no item 2.7.2 acima, segundo a qual o momento histórico em que se realizou a ANC

encontrou um estágio ainda muito precoce da reflexão sobre os serviços jurídicos no Brasil.

Apesar do fato de que praticamente todos os constituintes da Subcomissão III-C tivessem passado por escolas de Direito e acumulassem experiências de prática jurídica, o grupo não se apropriou, verdadeiramente, da discussão sobre os distintos modelos e objetivos possíveis para a estruturação de uma política estatal de assistência jurídica.

A questão ficou entregue à disputa entre as corporações do sistema de justiça e restou inserida no anteprojeto aprovado como resultado do *lobby* exercido pelos Defensores Públicos e seus apoiadores.

Quanto à influência dos profissionais da assistência jurídica junto à Subcomissão, não obstante nos seus discursos os defensores se arvorassem em intermediários de demandas da sociedade, percebe-se o forte viés corporativo da sua atuação, totalmente descolada da participação da sociedade civil na ANC.

A estratégia do ativismo estatal das instituições do sistema de justiça perpassou, em todos os casos, o argumento da relevância democrática das suas funções, associado à pretensão de expandir competências/atribuições e adquirir um regime diferenciado de garantias e prerrogativas.

No entanto, as categorias não colocaram em questão a sua legitimidade para construir a *policy* ou apresentaram um diálogo prévio travado com a sociedade, que pudesse justificar democraticamente suas posições.

De outra perspectiva, mesmo com a intensa presença das carreiras jurídicas nos trabalhos da Subcomissão, a abertura desta etapa da ANC e a postura democrática do Presidente e do Relator assegurou que, ao menos o ponto de vista dos trabalhadores sobre a justiça brasileira estivesse minimamente representado nas audiências públicas.

Nesse sentido, os representantes sindicais e ativistas ligados à questão agrária que tiveram voz no seio da subcomissão versaram sobre problemas relevantes no tocante ao acesso à justiça da população do campo e da população trabalhadora.

Entretanto, a discussão suscitada não envolveu em nenhum momento a Defensoria Pública, que sequer era tratada por estes movimentos sociais como uma demanda.

A falta de pluralismo na formulação constitucional da política de assistência

jurídica – no fim das contas resultante puramente do ativismo estatal – indicaria a baixa legitimidade democrática com que se deu a constitucionalização da Defensoria Pública e o alto grau de reprodução das condições estruturais das instituições da justiça que estaria envolvido neste processo, o que aprofundaremos no Capítulo 3 a seguir.

Mais do que isso, a ausência de discussão sobre os formatos/objetivos/diretrizes da política de assistência jurídica conduziriam à constitucionalização em termos ideologicamente esvaziados. Não à toa a filiação partidária dos constituintes teve pouca ou nenhuma relevância para o apoio às sugestões dos defensores públicos.

2.8

Emendas populares

Percorridas as etapas das Subcomissões e Comissões Temáticas (fase descentralizada ou popular), a Comissão de Sistematização iniciou o trabalho de compatibilização dos anteprojetos recebidos para unificá-los num Projeto de Constituição (Neris, 2018, p. 49).

O Projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização foi, enfim, submetido ao Plenário, quando iniciou-se também o prazo para a apresentação das emendas populares – art. 24 do RIANC:

Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no §1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições:

I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II – a proposta será protocolizada perante a Comissão de Sistematização, que verificará se foram cumpridas as exigências estabelecidas neste artigo para sua apresentação;

III – a Comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta, dentro de 48 (quarenta e oito) horas da sua apresentação, cabendo, da decisão denegatória, recurso ao Plenário, se interposto por 56 (cinquenta e seis) constituintes, no prazo de 3 (três) sessões, contado da comunicação da decisão à Assembléia;

IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando a sua numeração geral, ressalvado o disposto no inciso V deste artigo;

V – se a proposta receber, unanimemente, parecer contrário da Comissão, será considerada prejudicada e irá ao Arquivo, salvo se for subscrita por um Constituinte, caso em que irá ao Plenário no rol das emendas de parecer contrário;

VI – na Comissão, poderá usar da palavra para discutir a proposta, pelo prazo de 20 (vinte) minutos, um de seus signatários, para este fim indicado quando da apresentação da proposta;

VII – cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha;

VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas.

O mecanismo pioneiro das emendas populares seria mais um instrumento de participação popular, fruto da forte pressão exercida sobre os movimentos pró-participação, desde a instalação da ANC.

No total, foram remetidas 122 emendas de iniciativa popular, subscritas por 12.277.423 brasileiros, das quais 83 foram efetivamente apreciadas no processo constituinte (Neris, 2018, p. 50).

No documento que reúne as emendas populares, o Presidente da Comissão de Sistematização, o constituinte Afonso Arinos (PFL/RJ) assinala:

nesta primeira experiência brasileira, a par dos efeitos gerais de fortalecimento da legitimidade, de identificação das principais aspirações da população, de valorização de ideias e não apenas de pessoas, impressionam a amplitude e a espontaneidade de sua efetivação. Em poucos meses, nada menos do que cerca de 12 milhões de assinaturas foram recolhidas por entidades de natureza diversa, num processo difícil de mobilização popular, superando-se distâncias físicas e culturais, com resultados inegavelmente positivos para a educação política de nosso povo.

Apenas por este aspecto inovador e promissor, a Constituinte brasileira de 1987 já marcou seu lugar nos processos contemporâneos de elaboração constitucional. (Câmara dos Deputados, Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização, Emendas Populares, Brasília 1987, vol. 1, p. 8).

Utilizou-se como metodologia da pesquisa a busca no texto das propostas de emenda e no corpo das justificativas apresentadas pelos assuntos “acesso à justiça”, “assistência jurídica”, “assistência judiciária” e “Defensoria Pública”.

Todavia, não foram localizados resultados para os parâmetros selecionados.

2.9

Redação Final

Como exposto no subitem que tratou das diretrizes metodológicas deste trabalho (2.2, *supra*), optou-se aqui por circunscrever a análise à fase *descentralizada* ou *popular* da deliberação constitucional.

Sem prejuízo, para efeitos comparativos, a tabela a seguir ilustra o percurso e as modificações sofridas nos temas “assistência jurídica gratuita” e “Defensoria Pública” em cada etapa da ANC, até alcançar a redação definitiva da Constituição de 1988 e os subsequentes processos de reforma constitucional:

	Direito fundamental à assistência jurídica	Defensoria Pública
<u>Subcomissões dos Direitos e Garantias Individuais (I-C) e do Poder Judiciário e do Ministério Público (III-C)</u>	Art. (...) São direitos e garantias individuais: XXXI - a justiça e a assistência judiciária públicas para os necessitados, na forma da lei, abrangendo o pagamento de peritos, advogados e outros profissionais que atuem no processo por designação judicial;	Art. 47 - A Defensoria Pública, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem como incumbência a postulação e a defesa, em Todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados, podendo atuar, ainda, judicial ou extrajudicialmente, contra pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado. Parágrafo único - São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, gozando, ainda, autonomia administrativa. Art. 48 - A Defensoria Pública é organizada, por lei complementar, em carreira composta de cargos de categoria correspondente aos órgãos de atuação do Poder Judiciário. Parágrafo único - Dar-se-á o ingresso na carreira da classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, não podendo os nomeados, após dois anos de exercício, ser demitidos senão por sentença judiciária ou

		<p>em virtude de processo administrativo em que lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral da Defensoria Pública, com fundamento em conveniência de serviço</p> <p>Art. 49 - A Defensoria Pública é dirigida pelo Procurador-Geral da Defensoria Pública nomeado pelo Presidente da República, dentre os ocupantes dos cargos da classe final da carreira.</p> <p>Art. 50 - Ao Defensor Público, como garantia do exercício pleno e da Independência de suas funções, são devidas as garantias, prerrogativas e direitos dos membros do Ministério Público, aplicando-se-lhes as mesmas vedações. Art. 51 - Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União em Todas as instâncias e estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, observado o disposto neste Capítulo.</p>
<u>Comissões</u> <u>Temáticas</u>	<p>Art. 3º. São direitos e liberdades individuais invioláveis</p> <p>XIX – A SEGURANÇA JURÍDICA</p> <p>y) é dever do Estado prestar</p>	<p>Art. 139 - É instituída a Defensoria Pública para a defesa, em todas as instâncias, dos juridicamente necessitados.</p> <p>§1º - Ao Defensor Público são</p>

	assistência judiciária gratuita aos que não podem ter acesso à justiça sem sacrifício do mínimo indispensável à existência digna, nos termos da alínea “b” do inciso I, deste artigo.”	asseguradas garantias, direitos, vencimentos, prerrogativas e vedações conferidas, por esta Constituição, aos membros do Ministério Público. §2º - Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a Organização da Defensoria Pública dos Estados.
<u>Comissão de Sistematização</u>	Art. 6º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. (...) §58. O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.	Art. 155. A Defensoria Pública é o órgão incumbido da orientação jurídica e da defesa, em todos os graus, dos necessitados. Parágrafo único. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e estabelecerá normas gerais para a organização da Defensoria Pública dos Estados, assegurado aos seus integrantes, quando em dedicação exclusiva, o regime jurídico do Ministério Público.
<u>Plenário</u>	Art. 4º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, assegurada aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:	Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 4º, LXXIV. Parágrafo único. Lei complementar organizará a

	(...) LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;	Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.
<u>Constituição Promulgada</u>	Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;	Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV. <i>Parágrafo único.</i> Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.
<u>Emendas Constitucionais</u>	-	Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial

		<p>à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)</u></p> <p>§1º. Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. <u>(Renumerado do parágrafo único pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)</u></p> <p>§2º. Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de</p>
--	--	--

		<p>sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. <u>(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)</u></p> <p>§3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. <u>(Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013)</u></p> <p>§4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. <u>(Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)</u></p>
--	--	---

2.10

Conclusão parcial

“Queria que o senhor contasse como é que a Constituição de 88 tratou a Defensoria Pública.

J.F. – Ela tratou como a gente queria que ela fosse tratada. Depois de muita batalha, muitas idas e vindas a Brasília, muito contato com senadores e deputados, até que foi promulgada a Constituição com o modelito que a gente queria, com autonomia, com determinadas prerrogativas, que subsiste até

hoje, que foi a base de tudo.”⁷⁸

O exercício de revisitar os embates políticos que resultaram na promulgação da Carta Cidadã de 1988 e de mergulhar no processo de efusão participativa disparado pela Constituinte de 1987-1988 proporciona o deslocamento da perspectiva dominante na historiografia constitucional da Defensoria Pública brasileira.

A crítica contida na filosofia da história pensada por Ranajit Guha (Guha, 2002) e Dipesh Chakrabarty (Chakrabarty, 2000)⁷⁹ permite que se questione as narrativas históricas pretensamente unívocas que borram a participação dos sujeitos subalternos na elaboração constitucional (Vilella Filho, 2015, pp. 4-5).

De forma geral, o discurso construído sobre a constitucionalização da Defensoria Pública na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 está adstrito ao ativismo dos atores institucionais (Moreira, 2016; Alves, 2005; Silva e Coutinho, 2015; Neder, 2008). Escapam às análises os traços de participação popular no processo constituinte.

De fato, o modelo encampado na Constituição-ato de 1988 não foi resultado direto de uma demanda social cristalizada no debate constituinte, mas sim da ação deliberada dos atores estatais, inspirados numa dada concepção de acesso à justiça e de cidadania, interessados em consolidar e ampliar seu espaço institucional.

A análise da mobilização e do *lobby* exercido pelos defensores e defensoras públicas e suas associações de classe revela que a Constituinte foi tratada como uma momento estratégico para o projeto de expansão do poder institucional.

A declarada intencionalidade com que os atores estatais influenciaram a construção da moldura constitucional indica, de fato, que prevaleceu a dimensão

⁷⁸ Trecho da entrevista de José Fontenelle Teixeira da Silva ao projeto “Memória e história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro”, desenvolvido pela FGV Projetos em parceria com o CPDOC e viabilizado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em 2014. Deu origem ao livro, publicado também em 2014, “Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro: memória e história”. A entrevista está disponível, na íntegra, em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/jose-fontenelle-teixeira-da-silva>, último acesso aos 18/11/2018, às 17h53min.

⁷⁹ “O conceito de *historicality* é central para a compreensão da crítica de Guha. De difícil tradução – optarei por historicidade – ele me pareceu significar algo como ‘uma experiência humana dotada de uma abertura ou possibilidade de ser narrada ou integrada à história (universal) que não se realiza, ou seja, potência em lugar de ato.’ Guha vai defini-la como ‘a verdadeira existência histórica do homem no mundo.’ (GUHA, 2002, p. 3) Todavia, a historicidade, suprimida pela narrativa da filosofia histórica da História Universal pode ser definida também pela sua negação, isto é, a historicidade é o que reside fora dos limites da História Universal, é algo que não está em seu escopo ou fim – é ela que Guha quer reabilitar.” (Vilella Filho, 2015, p. 5).

endógena no processo de constitucionalização da Defensoria Pública.

Para utilizar como ponto de partida o conceito oferecido por Arantes (2002), é possível afirmar que a constitucionalização da Defensoria Pública em 1988 é resultado imediato do “voluntarismo político” dos seus integrantes⁸⁰.

Contudo, o exame do vasto acervo de sugestões remetidas pelos atores sociais à Constituinte permitiu que este trabalho, em sentido oposto ao entendimento corrente, colhesse incontáveis reivindicações populares relacionadas à democratização do sistema de justiça, à ampliação do acesso à justiça e aos programas de assistência jurídica.

Se tomada a perspectiva da população do SAIC, por exemplo, constatou-se que o sistema de justiça era enxergado por considerável parcela dos cidadãos brasileiros como um *locus* de produção de desigualdades. Mais do que isso, alguns dos respondentes apresentaram sofisticado diagnóstico do modo de funcionamento do sistema jurídico, imbricado às estruturas de opressão, a impedir que determinados segmentos sociais usufríssem, em condições de igualdade, dos direitos consagrados na ordem jurídica.

A reivindicação por maior efetividade dos serviços de assistência jurídica estava presente também na agenda dos mais diversos setores da sociedade. Como visto acima, nas sugestões partidos políticos, o tema foi tratado sob diferentes prismas: desde a perspectiva liberal presente, por exemplo, nas sugestões remetidas pelo Partido da Frente Liberal (PFL), até o ponto de vista dos partidos socialistas (PCB e PC do B).

Embora não houvesse um amadurecimento da discussão quanto à melhor forma de organização dos serviços de apoio jurídico, alguns movimentos sociais, tal como o movimento feminista, abordaram explicitamente a necessidade de destinar orientação jurídica, por meio de funcionários estatais, a segmentos discriminados da população. Apontava-se, desde então, a necessidade de estruturar

⁸⁰ Ao analisar as profundas transformações sofridas pelo Ministério Público do Brasil nas décadas de 1970 a 1990, Rogério Arantes define como “voluntarismo político” a ação deliberada e consciente dos próprios integrantes do MP no sentido da reconstrução institucional, sustentada por uma avaliação peculiar da sociedade e do Estado no Brasil e animada por uma concepção ideológica do seu papel político nesse contexto (Arantes, 2002, pp. 19-20). O novo perfil conquistado pelo Ministério Público na Constituição de 1988 – independente dos demais poderes e identificado com o interesse geral da sociedade –, de acordo com o autor, é fruto da ideologia produzida a partir dos próprios integrantes da instituição que, assumindo a hipossuficiência da sociedade brasileira e a fragilidade do sistema político-representativo, chama para si o papel de agente político da lei e busca preencher o espaço vazio existente entre sociedade e Estado (Arantes, 2002, p. 46).

serviços jurídicos para atendimento das mulheres em situação de violência doméstica.

A seu turno, a luta por moradia, os trabalhadores organizados e o movimento negro atribuíam à assistência jurídica um importante papel na concretização de suas metas de transformação social: o apoio dos profissionais do Direito era tratado como um instrumento indispensável na realização da reforma agrária e na garantia dos direitos trabalhistas.

Ainda que a advocacia, os sindicatos e as associações da sociedade civil estivessem muito mais próximos da resistência popular contra o autoritarismo militar nos anos que antecederam a Constituinte, a assistência jurídica era reconhecida como um importante direito fundamental, a ser consagrado constitucionalmente, e como ferramenta relevante para a realização de projetos de justiça social.

Tendo em vista a estruturação bastante avançada de Defensorias Públicas em Estados como o RJ, MG e MS, à época, até mesmo a percepção de que a instituição ocupava uma posição precarizada e disfuncional no sistema jurídico já havia decantado. Muitas vozes, nesse sentido, vislumbravam reformulações.

A recuperação dos elementos desta historicalidade negada da dinâmica constituinte permite estabelecer uma diferenciação entre a *Constituição-ato* e a *Constituição-potência* da Defensoria Pública.

Enquanto a primeira corresponde à norma constitucional positivada e incorporada oficialmente pelo ordenamento jurídico, e a segunda situa-se no plano exterior aos limites do monismo jurídico estatal e deriva das expressões do poder constituinte originário suprimidas ou silenciadas pelo direito instituído.

A exegese que trata a moldura constitucional da Defensoria Pública brasileira puramente sob o viés do direito positivado reflete não só uma narrativa incompleta da história, mas também uma ótica monista do fenômeno jurídico que reconhece apenas no Estado a legitimidade de criar legalidade (Wolkmer, 2001, p. 46).

Em contraposição a tal perspectiva, é possível sustentar, a partir da atuação dos atores sociais no processo constituinte, a existência de outras fontes de juridicidade do direito fundamental à assistência jurídica e da Defensoria Pública, ancoradas no projeto emancipatório do pluralismo jurídico.

Sob as bases de uma cultura jurídica pluralista, é possível reconhecer como

direito válido a legalidade-potência (ou legalidade insurgente, para utilizar o termo adotado na obra de Antônio Carlos Wolkmer) colhida das práticas jurídicas informais dos atores sociais e não puramente das regras emanadas do poder público competente (Wolkmer, 2001).

Assim, para além da Constituição-ato, este capítulo procurou resgatar a Constituição-potência contida nas demandas, expectativas e proposições que o poder constituinte originário depositou no processo de elaboração constitucional de 1987-1988 a respeito dos serviços jurídicos estatais.

Os registros da transição política brasileira guardam projetos (ou ao menos aspirações), que restaram obliterados durante a tradução institucional, mas permaneceram ressoando como potência de realização constitucional.

Não é possível, portanto – como quer a narrativa hegemônica –, descartar as contribuições vertidas por múltiplos atores sociais, ainda que não organizadas em um projeto sistemático de assistência jurídica estatal.

Da mesma forma, não se pode silenciar o impacto político da ampla mobilização da sociedade brasileira durante o momento constituinte, em prol da democratização do Estado, o que influenciaria todas as transformações sofridas pelas instituições do sistema de justiça.

Os artífices do desenho constitucional da Defensoria Pública, mesmo que não estivessem sintonizados ou abertos à atuação da sociedade em torno da Assembleia Nacional Constituinte, foram diretamente beneficiados pelo ambiente político e ideológico criado pela movimentação dos agentes sociais, o que permitiu, ao fim e ao cabo, a aprovação do projeto dos Defensores Públicos.

Com tais conclusões, esta pesquisa se afasta da posição que prevalece na maior parte dos estudos que se debruçaram sobre o processo de constitucionalização da Defensoria Pública brasileira, ao enunciar-se a partir de uma metodologia pluralista de interpretação do fenômeno constituinte.

O capítulo seguinte se ocupa de aprofundar a hermenêutica constitucional aqui proposta, com o objetivo final de compreender de que maneira a primazia da dimensão endógena da Constituição-ato condicionou os modos de *ser* e de *fazer* desenvolvidos pela Defensoria Pública no Brasil.

3

A Defensoria Pública pelas lentes da hermenêutica constitucional haitiana

Brasil, o teu nome é Dandara

E a tua cara é de cariri

Não veio do céu

Nem das mãos de Isabel

*A liberdade é um dragão no mar de Aracati*⁸¹

3.1

Introdução

O enorme desafio de teorizar sobre a constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil está aliado, no presente trabalho, a um propósito fundamental. Trata-se do objetivo de produzir um entendimento sobre o papel da instituição na democracia brasileira que não redunde puramente na legitimação do poder institucional ou na reprodução das estruturas coloniais sobre as quais o Direito e a administração da justiça estão edificados.

Significa dizer que o conceito de *decolonialidade*⁸² é verdadeiro pressuposto das reflexões traçadas nas linhas a seguir, o que resulta numa leitura da constitucionalização da Defensoria Pública a partir da perspectiva subalterna e no compromisso com a construção de um conhecimento contra-hegemônico (Grosfoguel, 2009).

Os deslocamentos exigidos por semelhante ponto de vista só se mostram possíveis através do modo de intelecção da *modernidade-colonialidade* oferecido pelo pensamento da diáspora africana.

⁸¹ Trecho do samba-enredo “História para ninar gente grande”, do G.R.E.S. Estação Primeira de Mangueira para o carnaval de 2019, composição de Tomaz Miranda, Ronie Oliveira, Márcio Bola, Mamã, Deivid Domênico, Danilo Firmino, disponível em <<http://www.mangueira.com.br/>>, acesso aos 27/01/2019, às 18h46min.

⁸² CASTRO-GÓMEZ, S. e GROSGOQUEL, R. *Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico*, in CASTRO-GÓMEZ, S. e GROSGOQUEL, R. (Org.) *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

Os estudos do grupo Modernidade-Colonialidade, constituído no final dos anos 1990 por diversos intelectuais latino-americanos situados em diversas universidades das Américas, é representativo do movimento epistemológico conhecido como “giro decolonial”, observado recentemente nas ciências sociais, essencial para sua renovação crítica e utópica (Ballestrin, 2013).

Embora o argumento decolonial possa ser encontrado muito antes, em diversas produções e formas de resistência diaspóricas comprometidas com a superação das relações de colonização, a organização do pensamento decolonial como um programa de investigação identifica-se com a história do grupo de estudos Modernidade-Colonialidade (Ballestrin, 2013).

Um dos conceitos chave que caracterizam o enfoque decolonial consiste na confrontação do “mito da descolonização” e no questionamento da tese segundo a qual a pós-modernidade teria nos conduzido a um mundo desvinculado das formas de poder colonial (Castro-Gómez e Grosfoguel, 2007, p. 14):

El concepto ‘decolonialidad’, que presentamos en este libro, resulta útil para trascender la suposición de ciertos discursos académicos y políticos, según la cual, con el fin de las administraciones coloniales y la formación de los Estados-nación en la periferia, vivimos ahora en un mundo descolonizado y poscolonial. Nosotros partimos, en cambio, del supuesto de que la división internacional del trabajo entre centros y periferias, así como la jerarquización étnico-racial de las poblaciones, formada durante varios siglos de expansión colonial europea, no se transformó significativamente con el fin del colonialismo y la formación de los Estados-nación en la periferia. Asistimos, más bien, a una transición del colonialismo moderno a la colonialidad global, proceso que ciertamente ha transformado las formas de dominación desplegadas por la modernidad, pero no la estructura de las relaciones centro-periferia a escala mundial. (Castro-Gómez e Grosfoguel, 2007, p. 13).

Assume-se nas observações a seguir, a partir do referencial teórico decolonial, que o constitucionalismo brasileiro, não obstante represente a independência jurídico-política adquirida em face da metrópole, deixou intactas as múltiplas relações raciais, étnicas, sexuais, epistêmicas, econômicas e de gênero vividas pela população brasileira sob o colonialismo.

Mesmo sob as formas republicana e democrática, o constitucionalismo brasileiro tem como epicentro a *colonialidade do poder*⁸³, aqui entendida como

⁸³ A conceituação de “colonialidade do poder” tem origem no pensamento do sociólogo peruano Aníbal Quijano (1928-2018), que definiu-a como “uma matriz de poder que sobrevive às instituições propriamente coloniais e continua atual nos Estados independentes. Tal distribuição de poder parte da negação do outro, que é considerado como sem escrita, sem história e sem pensamento. Assim, a colonialidade do poder refere-se à condição de independência política sem descolonização, permitindo a sobrevivência, em plena modernidade, de hierarquias coloniais.” (Bernardino-Costa, 2015, *apud* Queiroz e Duarte, 2016, p. 17).

perpetuação – através da forma jurídica – do padrão de poder colonial que constitui os incessantes processos de acumulação capitalista articulados com uma rede de hierarquias raciais, sexuais e de gênero do patriarcado europeu (Castro-Gómez e Grosfoguel, 2007, p. 19).

Nesse sentido, optei por assumir como lente interpretativa do processo de constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil a “hermenêutica haitiana” presente na obra de Marcos Vinícius Lustosa Queiroz, *Constitucionalismo Brasileiro e o Atlântico Negro. A experiência da constituinte de 1823 diante da Revolução Haitiana* (Queiroz, 2018).

Com apoio na construção teórica do filósofo britânico Paul Gilroy, Marcos Queiroz vale-se da categoria “Atlântico Negro” para compreender as lutas por cidadania, emancipação e autonomia dos povos negros que ziguezaguearam o Atlântico, transcendendo as fronteiras nacionais e culturais (Queiroz e Duarte, 2016, p. 14).

Mais especificamente, a unidade de análise “Atlântico Negro” permite resgatar as resistências, revoltas e projetos políticos daqueles que são ordinariamente situados como objetos passivos da história, a fim de complexificar a análise dos fenômenos do mundo moderno (Queiroz e Duarte, 2016, p. 14).

Por meio da referida matriz teórica, o último capítulo deste trabalho procura refazer a genealogia do modelo brasileiro de assistência jurídica estatal, de modo a desnudar suas relações com a colonialidade do poder.

Explora-se a forma pela qual, alinhados com os valores dos “intérpretes oficiais do Brasil”, os atores institucionais da Defensoria Pública se tornaram cúmplices de uma “estrutura de verdade” que não passa de uma forma autoritária de narrar e de excluir perspectivas subalternas (Duarte *in* Queiroz, 2018, p. XIII-XVIII).

Ao mesmo tempo, objetiva-se desdobrar as consequências práticas desta estratégia discursiva de apagamento na estruturação da identidade institucional da Defensoria Pública brasileira e ainda no desenvolvimento de um espaço público comprometido com a hegemonia da branquidade⁸⁴ e com a distribuição racializada e generificada de privilégios.

⁸⁴ Valho-me aqui da acepção de branquitude ou branquidade presente na obra de Marcos Queiroz, que, utilizando a expressão “supremacismo branco”, o define como “uma forma específica de estruturação do poder originada do colonialismo e da escravidão, tendo como ponto articulatório a preservação das posições de poder daqueles que estão sob o signo da ‘branquidade’ (também se vale, com o mesmo sentido, da palavra ‘branquitude’) e a exclusão, apagamento, dominação, controle, subjugamento e

Ao analisar a dinâmica da Constituinte brasileira de 1823, em paralelo à Revolução Haitiana de 1791-1804, Marcos Vinicius Lustosa Queiroz demonstra que o “medo da onda negra” é o elemento fundante da prática e da teoria jurídica nacional (Queiroz, 2018, p. 179).

A partir da minuciosa observação dos embates que culminaram na outorga da Carta de 1824, revela-se que o medo do Haiti resultou num projeto de nação constantemente permeado por apagamentos, silêncios e, sobretudo, por um profundo medo da “onda negra”.

E esse “risco constitucional” continua presente a todo momento, quando a assunção da forma constitucional por negros e negras ou, em outros termos, pelos subalternos, se coloca como uma possibilidade no horizonte (Queiroz, 2018, p. 179).

Por meio de uma hermenêutica que traz a Revolução Haitiana para o centro da história do constitucionalismo e da própria modernidade, a obra de Queiroz aponta que:

O Haiti, como representação da universalização dos direitos humanos, da apropriação da liberdade pelos subalternos e da assunção da forma constitucional pela diáspora africana, era tudo aquilo que as elites brancas queriam evitar naquele momento. E desse modelo haitiano, trazido pela circulação dos ventos atlânticos, que se desprendem as noções de uma sub-cidadania racializada, da liberdade regulada e de um projeto de nação no qual o ideal da salvação nacional, o embranquecimento e o controle social da população negra são seus elementos orgânicos constitutivos. (Queiroz, 2018, p. 178).

Na gênese da teoria e da prática constitucional nacional está, pois, inscrito um *pacto colonial* dirigido à manutenção da estrutura social, racial e de gênero através de uma moldura jurídica que desumaniza e afasta os subalternos dos processos e dinâmicas nacionais, empenhada em negar a negra/o negro, seja como agente político, seja como sujeito de direitos (Queiroz, 2018, p. 179).

De modo a romper com a tradição colonizada do pensamento jurídico constitucional brasileiro, pretende-se, em sentido oposto, inscrever a cidadania democrática e o direito fundamental de acesso à justiça na experiência subalterna, de modo que estejam corporificados nos sujeitos negros e negras que os vivenciam pelo viés da negação.

Considerada necessidade ética e política de construir uma interpretação da cidadania e do direito fundamental de acesso à justiça que não reproduza a visão pretensamente universalista e eurocêntrica, que resulta invariavelmente na afirmação da “falta de efetividade dos direitos fundamentais” ou da “deficiência administrativo-

genocídio dos grupos racialmente marcados.” (Queiroz, 2017, p. 123).

orçamentária” das Defensorias Públicas, adoto uma perspectiva decolonial, enraizada em pontos de vista específicos e despida de qualquer pretensão de neutralidade e objetividade.

Ao tomar por base a agência apagada das lutas concretas e o conhecimento prático silenciado dos trabalhadores, das mulheres, dos sujeitos racializados, dos LGBTIs, almeja-se romper com a atitude colonial dos discursos e práticas constitucionais cúmplices da colonialidade do poder.

Considerar as múltiplas narrativas históricas possíveis, desestabilizando o fazer historiográfico tradicional que legitima e justifica a colonialidade do poder, constitui aqui a chave para reescrever o passado e, por consequência, lançar um novo olhar sobre o presente da Defensoria Pública no Brasil (Queiroz e Duarte, 2016, pp. 13-14).

3.2

A construção de um modo de ser: colonialismo discursivo

Sustentou-se no capítulo 2 (acima) a incompletude da hipótese segundo a qual a constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil teria derivado única e exclusivamente do ativismo dos seus próprios integrantes. Ao contrário, defendo a existência de uma Constituição-potência da Defensoria Pública, produzida pelos sujeitos que reivindicavam direitos, subjacente à ANC de 1987-1988, mas silenciada pelas fontes historiográficas ordinárias.

Ademais, o capítulo anterior denuncia a artificialidade das descrições que retratam os defensores e defensoras públicos como “vencedores da história”, apagando as tensões e lutas sociais que, paralelamente à atuação das associações profissionais de assistentes jurídicos, foram responsáveis por produzir em todo o país o ambiente político fértil que proporcionou a inclusão do modelo de Defensoria Pública na Constituição Cidadã de 1988.

Aqui procurarei aprofundar a investigação sobre este “sujeito constitucional”, tratado usualmente como protagonista do processo constituinte, para encontrar o “outro” oculto na narrativa dominante.

Serão adotados como suporte da reflexão os discursos dos profissionais da assistência jurídica na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) já explorados no capítulo anterior, assim como os elementos colhidos historiografia e literatura jurídica

correntes, que indiciam os fundamentos sobre os quais a cultura, a identidade, a produção teórica e a práxis da Defensoria Pública se constituiu nas últimas décadas.

3.2.1

Um projeto privado de poder autorreferente e autolegitimado

Na esfera jurídica, o regime autoritário que antecederia o processo de constituinte de 1987-1988, fora marcado pelo violento desrespeito aos direitos humanos. Vladimir Carvalho Luz lembra que o regime militar suprimiu a garantia fundamental do *habeas corpus* e os direitos inerentes à expressão política e à associação foram também solapados (Luz, 2014, p. 90):

As prisões passaram a ser feitas sob a forma de sequestro e os presos encapuçados, conduzidos a locais ignorados. Os advogados criminais cansaram-se de ouvir as horripilantes narrações de violências e constrangimentos pessoais que, por vezes, conduziam à morte e ao desaparecimento.” (Fragoso *apud* Luz, 2014, p. 90).

No período de esfacelamento do regime ditatorial, como exposto nos capítulos anteriores, surgiria uma série de movimentações populares conectadas com a instância jurídica, em que a advocacia militante, entidades de assessoria jurídica popular, os partidos políticos, os sindicatos, as associações civis e outros setores populares trariam para o congresso constituinte o vivo debate que já vinham travando há anos em torno de um projeto de direitos e liberdades fundamentais e seus respectivos instrumentos e mecanismos de garantia (Luz, 2014, pp. 117-118).

Observou-se no capítulo 2, acima, que algumas figuras representativas do campo jurídico, tais como Cândido Mendes de Almeida, Fábio Konder Comparato e Carlos Roberto Siqueira Castro, tiveram marcante atuação no processo de elaboração constitucional. Em grande medida, estes juristas representavam, segundo Gisele Cittadino, o pensamento do *constitucionalismo comunitário brasileiro*, o qual, inspirado pelas Constituições Portuguesa de 1976 e Espanhola de 1978, teve influência decisiva na aprovação do texto promulgado em 1988 (Cittadino, 1999, p. 22).

Não é meu objetivo aqui avaliar o acerto ou desacerto da estrutura normativa pensada pelos comunitários para a nova Constituição. Todavia, é relevante indagar em que medida os atores das carreiras da assistência jurídica estiveram envolvidos com a atuação do constitucionalismo comunitário, que uniu segmentos da advocacia, do ambiente universitário e da sociedade civil organizada em torno da edificação de uma

nova ordem constitucional sobre os ideais da igualdade e da dignidade humanas (Cittadino, 1999, p. 73).

Contra a tradição marcadamente positivista do pensamento jurídico brasileiro – voltada para a garantia da autonomia privada e calcada numa concepção estritamente representativa da democracia – os comunitários buscavam romper com esta cultura, para fixar um fundamento ético para a ordem jurídica (Cittadino, 1999, p. 15).

Seu compromisso voltava-se à autonomia pública dos cidadãos, o que demandava não apenas configurar um Estado liberal, mas conformar um Estado de bem-estar social, através da previsão de um amplo sistema de direitos constitucionais, de mecanismos jurídicos para controle das omissões do poder público e de uma atuação política do Poder Judiciário (Cittadino, 1999, p. 73).

Essa vertente renovadora do Direito Constitucional brasileiro, que também pode ser designada de *constitucionalismo democrático*, insinuava uma teoria da agência cívica segundo a qual o exercício da cidadania passaria pela capacidade de operar os mecanismos de garantia jurídica e constitucional (mais do que os meios clássicos da participação política tradicional) (Lessa, 2008, p. 383).

Para o filósofo Renato Lessa:

O eixo fundamental da inscrição de uma perspectiva inovadora no texto constitucional para a reconfiguração do espaço público brasileiro é a ideia de uma comunidade de intérpretes. Tal como assinala Häberle: ‘no processo de interpretação constitucional estão envolvidos todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da constituição. (Lessa, 2008, p. 387).

De fato, o estudo dos trabalhos da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais (I-C) no capítulo 2 (acima) permitiu perceber que a comunidade jurídica ali representada, em franco diálogo com segmentos populares, depositava suas expectativas na criação de um sistema de direitos e garantias fundamentais e nos instrumentos destinados à sua efetivação, que seriam o canal por excelência de exercício de cidadania do sujeito constituído por direitos.

Os sindicatos, associações da sociedade civil e os advogados que protagonizaram os debates naquela seara enxergavam em três ferramentas, essencialmente, o caminho para a efetividade das normas asseguradoras de direitos: (i) o Defensor do Povo, segundo o modelo sueco; (ii) os direitos coletivos e a ampliação da legitimidade para sua tutela em juízo e (iii) os novos instrumentos processuais-procedimentais (tais como o *habeas data*, a ação de inconstitucionalidade por omissão etc.).

A constitucionalização da assistência jurídica estatal, por sua vez, não emergiria como uma demanda dos grupos sociais que tiveram atuação destacada no seio da Subcomissão I-C.

Nas linhas acima, verificou-se que relevantes contribuições de diversos setores da sociedade têm sido apagadas pela historiografia oficial, a qual representa os ativistas integrantes das carreiras da assistência judiciária como protagonistas absolutos do processo constituinte.

Neste tópico, interessa analisar a atitude e o modo de interação deste sujeito constitucional diante dos demais personagens envolvidos no processo constituinte.

É surpreendente o fato de que os defensores e defensoras públicos que atuaram intensamente na ANC de 1987-1988 não tenham tido qualquer envolvimento nas audiências públicas da Subcomissão I-C – talvez uma das que mais estiveram abertas à participação popular –, mas tenham optado por focar sua atuação na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, foro em que prevaleceram as carreiras jurídicas.

Talvez por este motivo observe-se a carência de uma discussão aprofundada sobre o direito de acesso à justiça e sobre os programas de assistência jurídica na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais (I-C), na qual não se registrou qualquer participação relevante das associações dos profissionais da assistência jurídica. Curiosamente, o espaço mais propício à discussão dos serviços jurídicos como direito fundamental e não meramente como organização corporativa (como ocorreria na Subcomissão III-C) foi negligenciado pelos ativistas estatais.

Outro ponto que chama atenção é o conteúdo das propostas submetidas pelas carreiras de assistentes jurídicos. Os textos propostos pela Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal e pela Federação Nacional de Associações de Defensores Públicos⁸⁵ previam um modelo que priorizava os interesses individuais, de atendimento atomizado e individualizado, marcado por uma concepção tipicamente liberal de acesso à justiça, em que o indivíduo é tratado de modo apartado das contradições sociais e históricas do mundo em que vive (Luz, 2014, pp. 65-66).

O direito de acesso à justiça subjacente às proposições dos atores institucionais na ANC assentava-se num modelo liberal de Estado e, conseqüentemente, num formato

⁸⁵ Sugestão n.º 5.787, publicada no Diário Oficial da ANC de quarta-feira, 20 de maio de 1987, pp. 516-517, apresentada pela FENADEP e Sugestão n.º 1.867-8, publicada no Diário Oficial da ANC de sexta-feira, 08 de maio de 1987, pp. 516-517, apresentada pela AMAJMF.

liberal de serviços jurídicos, cujo papel seria simplesmente o de reequilibrar a relação das partes em conflito por meio da representação profissional gratuita. A igualdade almejada não passaria do plano formal-individualista, uma igualdade de armas para a resolução de problemas individuais, nos mesmos moldes que inspiraram os esquemas de assistência jurídica europeus (Santos, 2013, pp. 187-191).

As sugestões das carreiras de assistência judiciária demonstram que a agenda dos profissionais na ANC estava em franca contradição com a vertente renovadora do Direito Constitucional brasileiro – o constitucionalismo comunitário –, voltada a construir uma cidadania juridicamente participativa, a autonomia pública e o reforço dos direitos de participação política.

E ainda que frequentemente se adotasse uma postura de representação dos interesses dos mais pobres, como se observa nos discursos retratados no tópico 2.7.3 (acima), o silenciamento destas mesmas vozes é notório. Em momento algum os ativistas institucionais colocaram em questão sua (falta de) legitimidade para falar em nome dos oprimidos.

A literatura especializada dá conta da organização de fóruns de discussão dos profissionais da assistência jurídica anteriores à constituinte de 1987-1988. Porém, tais espaços restringiram-se aos atores institucionais, envolvendo apenas profissionais integrantes das carreiras do sistema de justiça, cujas preocupações estavam centralizadas nos aspectos corporativos. Não houve qualquer momento de troca genuína com a sociedade em que fosse possível a contaminação do projeto de assistência jurídica pública pelas novas demandas por direitos que agitavam-se no cenário pré-constituente.

De acordo com Moraes e Silva, o Paraná sediou, em 1983, na cidade de Curitiba, o I Congresso Nacional de Assistência Judiciária. Foram conferencistas: Humberto Peña de Moraes e José Fontenelle Teixeira da Silva, ambos Defensores Públicos no Rio de Janeiro, Newton Stlader de Souza, membro do Ministério Público do Paraná e a Defensora Pública do Mato Grosso do Sul, Sueli Pletz Neder (Moraes e Silva, 1984, p. 114).

Já no Rio de Janeiro, em 1981, realizou-se o I Seminário Nacional sobre Assistência Judiciária, no qual foi elaborada e publicada a “Carta do Rio de Janeiro”, um dos documentos-base que inspirariam o tratamento da matéria na Assembleia Nacional Constituinte. O evento foi promovido pela Escola Superior da Magistratura Nacional, em convênio com a Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio

de Janeiro (atual Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro), presidida na época pelo Defensor Público José Fontenelle Teixeira da Silva, e com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Presidiu o evento o Desembargador José Joaquim da Fonseca Pessoa e o Defensor Público Humberto Peña de Moraes foi coordenador dos grupos de trabalho (Moraes e Silva, 1984, pp. 97 e 124).⁸⁶

⁸⁶ Disponha a “Carta do Rio de Janeiro”: “O I Seminário Nacional sobre Assistência Judiciária, promovido pela Escola Superior da Magistratura Nacional, em convênio com a Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, realizado, nesta capital, entre os dias 9 e 13 de novembro em curso, com a participação de representantes dos Estados do Maranhão, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, resolveu publicar, como resultado dos seus trabalhos, a nível de recomendação às autoridades competentes, as seguintes conclusões:

I – criação a níveis federal e estaduais, de órgãos destinados à prestação de assistência judiciária para a defesa e a postulação dos direitos dos juridicamente necessitados, em cumprimento do preceito constitucional, reservada à Ordem dos Advogados do Brasil a atuação supletiva;

II – constitucionalização da Assistência Judiciária, como instituição estatal, a níveis federal e estaduais, com organização de carreira própria;

III – uniformização da nomenclatura de tais órgãos, de molde que a instituição seja denominada ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA, os seus órgãos de atuação de Procuradorias da Assistência Judiciária (no 2º grau de jurisdição), Defensorias Públicas e Curadorias (no 1º grau de jurisdição) e os seus membros de PROCURADORES DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA (no 2º grau de jurisdição) e DEFENSORES PÚBLICOS (no 1º grau de jurisdição);

IV – estruturação orgânica da instituição, de forma a que contenha organismos básicos de fins administrativos e, em escalão superior, Corregedoria da Assistência Judiciária, Conselho Superior da Assistência Judiciária com todos os seus membros eleitos pelo voto universal, obrigatório e secreto, e Colégio de Procuradores da Assistência Judiciária, todos com funções definidas;

V – atribuição aos membros da Assistência Judiciária, das funções inerentes às curadorias especiais;

VI – promoção pelos membros da Assistência Judiciária das ações penais privadas, sendo os querelantes carentes de recursos;

VII – exercício dos membros da Assistência Judiciária junto à Justiça Militar Estadual;

VIII – atendimento, no plano extrajudicial, dos juridicamente necessitados;

IX – atuação supletiva em dissídios trabalhistas;

X – criação de Defensorias Públicas junto às Varas de Fazenda Pública, para garantir, plenamente o direito à isonomia;

XI – lotação dos membros da Assistência Judiciária nos órgãos de atuação, como garantia de exercício da função;

XII – ciência pessoal dos membros da Assistência Judiciária nos órgãos de atuação, como prerrogativa da função, de atos, despachos, termos e sentenças em matéria cível e criminal;

XIII – foro especial para julgamento dos membros da Assistência Judiciária;

XIV – requisição, pelos membros da Assistência Judiciária, de documentos indispensáveis à instrução da causa;

XV – substituição do “atestado de pobreza” pela “afirmação de pobreza”, nos moldes da lei de alimentos, com sanção para os casos de afirmação falsa;

XVI – dilatar para 4 (quatro) salários mínimos regionais o teto da pobreza presumida;

XVII – publicação gratuita, por 3 (três) vezes, no Diário Oficial, nas hipóteses de citação editalícia, dispensada a estampagem no jornal privado;

XVIII – concessão da Assistência Judiciária e da Justiça Gratuita na petição inicial, dispensada a expedição de alvará;

XIX – distinção técnico-jurídica entre os conceitos de Assistência Judiciária (órgão estatal) e Justiça Gratuita (dispensa provisória de custas);

XX – isenção de todas as despesas judiciais e extrajudiciais, na hipótese de beneficiário da Justiça Gratuita;

XXI – criação da PROCURADORIA DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA FEDERAL, no âmbito do Poder Executivo, a qual ficarão subordinado (sic) os atuais Advogados de Ofício da Justiça Militar, com

As impressões descritas pelo Defensor Público do Rio de Janeiro Humberto Peña de Moraes ilustram perfeitamente esta omissão fundamental do sujeito constitucional dominante, que em momento algum ocupou-se de submeter à sociedade seu projeto de assistência jurídica pública:

A história da Defensoria Pública é uma história muito rica. Porque ela não é uma instituição que tenha sido criada pelo poder público [e com citado] (sic) é, enfim... Advogados interessados para testar institucionalmente a Defensoria Pública. Mas a Defensoria Pública é um ato de amor. Entendeu? De modo que, que... Eu [inaudível] que nós somos [bandeirantes] disso aí, junto a evidentemente outros amigos, a outros colegas, a outros defensores públicos e tal... Porque a Defensoria Pública ela é o... O defensor público está para a Defensoria Pública como o holandês está para a Holanda. [risos] É. Se foi indubitavelmente o holandês que criou, que instituiu, que gerou a Holanda, fomos nós que geramos a Defensoria Pública. Isso é uma pretensão à vida, portanto do clamor do povo empobrecido, entende? De modo que ser defensor público é mais que ser um advogado público. É um ato de amor, entende?⁸⁷

Não por acaso as propostas de texto constitucional sugeridas pelas entidades profissionais da assistência jurídica (Sugestão n°. 1.867-8 e Sugestão n°. 5.787), dedicariam um único artigo à disciplina das atribuições da Defensoria Pública, enquanto extensas disposições discorriam sobre garantias e prerrogativas funcionais, em geral estruturadas à simetria do Ministério Público.

A arquitetura da Defensoria Pública na Constituição promulgada em 1988 apresentava-se, assim, resultante de uma dimensão constitucional de viés liberal, impermeável às transformações vividas pelo constitucionalismo brasileiro da época e impenetrável às vozes dos cidadãos e cidadãs em luta pela redemocratização.

Ademais, a moldura jurídica projetada pelos defensores e defensoras públicos que pautaram o modelo público de assistência jurídica na ANC 1987-1988 retrata o seu compromisso imediato com a construção de uma burocracia que atendesse às expectativas de classe, em detrimento de uma construção mais ampla e plural que visasse a democratização do acesso à justiça.

Toda a movimentação dos ativistas institucionais, em franca contradição com outros personagens do campo jurídico e em total alheamento em relação aos movimentos populares, reflete a adoção de uma posição política autorreferente e

estruturação semelhante a da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Sala das Sessões, em 13 de novembro do ano de 1981. Des. JOSÉ JOAQUIM DA FONSECA PASSOS – Coordenador dos Cursos da Escola Superior da Magistratura Nacional, Def. Público JOSÉ FONTENELLE TEIXEIRA DA SILVA – Presidente da Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, Def. Público HUMBERTO PEÑA DE MORAES – Coordenador dos Grupos de Trabalho.” (Moraes e Silva, 1984, pp. 209-211).

⁸⁷ Entrevista ao projeto “Memória e história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro”, disponível, na íntegra, em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista2151.pdf>, último acesso aos 24/02/2019, às 15h32min.

autolegitimada, mais voltada ao objetivo de ampliação do poder institucional do que à construção efetiva de um direito fundamental à assistência jurídica.

Não obstante os interlocutores das Defensorias Públicas tenham assumido uma “retórica salvacionista dos pobres” no palco da ANC, sua agenda e sua atitude diante de outros personagens do campo jurídico e de outros setores da sociedade resultaram na fagocitação das vozes subalternas e na primazia do projeto privado de poder, o que caracterizarei como *colonialismo discursivo* (Bidaseca, 2011; Miñoso, 2009).

3.2.2

Os bandeirantes da Defensoria Pública e o mito racista do *homo colonialis*

Ao longo da pesquisa empreendida no capítulo 2, foram identificadas participações emblemáticas dos ativistas estatais na ANC que são amostras relevantes da visão que os defensores e defensoras públicos tinham da população ou dos cidadãos subalternos brasileiros, destinatários do apoio jurídico que se pretendia constitucionalizar.

É possível identificar, na linguagem adotada pelos ativistas estatais, uma subjetividade monolítica representada pelas categorias de *pobre*, *carente* ou *necessitado*, que distinguiriam o público alvo dos serviços jurídicos estatais.

Colhe-se das palavras da Presidente da Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal, Lourdes Maria Celso do Valle: “É dever do Estado prestar assistência judiciária ao necessitado (...) defesa do indivíduo carente (...) Somente assim, os 85% da população carente terão seus direitos protegidos.” (Carta que compõe o acervo do Centro Pró Memória Constituinte, Dossiê MC 001 CPMC/SOC, pp. 172-173).

Nas sugestões enviadas por escrito à Mesa da ANC, está presente um extenso arrazoado, também em nome da associação citada (Sugestão n°. 11.121-0), do qual são dignos de atenção os seguintes trechos e expressões: “uma Assistência Judiciária atuante tem o dom de prevenir muitas das injustiças praticadas contra o desafortunado”; “desvalidos da sorte”; “a proteção judiciária aos interesses do carente, assume feição de verdadeiro sacerdócio”; “considera-se necessitado, para fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de

advogados, sem prejuízo do sustento próprio ou da família (Lei n° 1.060/50)”; “visa colocar os hipossuficientes em condições tais que passem a prescindir do seu auxílio”.

Já nas propostas de redação enviadas pelas duas associações profissionais que mais fortemente exerceram *lobby* na ANC (Sugestão n° 1.867-8 e Sugestão n° 5.787): a Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal (que daria origem à ANADEF – Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais) e a Federação Nacional de Associações de Defensores Públicos (que daria origem à ANADEP – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos), adotou-se a expressão “defesa dos direitos dos juridicamente necessitados”.

O exame dos discursos dos profissionais da assistência jurídica nas audiências públicas, assim como a análise das justificativas apresentadas às propostas de texto submetidas à ANC, revela que o critério “pobreza” seria central na definição das atribuições constitucionais da Defensoria Pública.

Como exposto acima, ao longo das discussões nas Subcomissões temáticas, os agentes estatais concentraram seus esforços na Subcomissão III-C (Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público), na qual exerceram o direito à palavra nas audiências públicas os Defensores Suely Pletz Neder (FENADEP), Roberto Vitagliano (ADPERJ) e José Neves César (ADEP-MG).

Os três defensores enfatizaram, na mesma linha: “o direito de acesso do pobre à justiça”; “a defesa dos direitos individuais do juridicamente necessitado”; “assistência legal ao juridicamente necessitado”; “os juridicamente necessitados, em princípio, são aqueles que não têm condições de arcar com as custas do processo e de pagar os honorários de advogados.” (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n° 78, pp. 100-112).

Percebe-se que as ideias de *tutela do carente e defesa do necessitado*, mais do que delimitar as competências constitucionais da Defensoria Pública, teriam o papel de verdadeira pedra angular na estruturação da instituição, do seus modos de fazer e também no desenvolvimento da sua relação com seus usuários e com a sociedade.

Os conceitos jurídicos de “pobre”, “carente” ou “economicamente necessitado” que basearam a discussão constituinte a respeito da assistência jurídica liderada pelos agentes estatais em 1987-1988 remontam ao Decreto n° 2.457 de 08 de fevereiro de 1897, editado quase um século antes.

O citado texto legislativo, que instituiu (apenas no plano formal-abstrato) a Assistência Judiciária no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, foi responsável por

conferir contornos jurídicos ao vocábulo “pobre”, justamente com a finalidade de caracterizar o direito à assistência judiciária gratuita:

Art. 2º. Considera-se pobre, para os fins desta instituição, toda pessoa que, tendo direitos a fazer valer em Juízo, estiver impossibilitada de pagar ou adiantar as custas e despesas do processo sem privar-se de recursos pecuniários indispensáveis para as necessidades ordinárias da própria manutenção ou da família. (Redação original). (FGV Projetos, 2014, pp. 30-31)⁸⁸.

Embora várias tensões entre subjetividade e cidadania pudessem ser observadas globalmente desde a década de 1970, com um campo rico de novas estratégias e pautas emancipatórias não mais focadas exclusivamente na desigualdade econômica, a estática noção de “pobre” ou “carente” seria mantida como norte balizador dos serviços estatais de assistência jurídica ao longo de todo o século XX, inclusive durante o processo de constitucionalização de 1987-1988.

É inevitável traçar um paralelo entre o conceito-base homogêneo de “pobre” ou “necessitado” e determinada concepção presente na tradição do pensamento sociológico brasileiro, que silenciosamente se enraizou na cultura e prática da Defensoria Pública.

Ainda que se possa objetar, com base nas mais recentes reformas constitucionais e legais, que teria operado uma ampliação do significado de “necessitado”, para abranger não somente a carência econômica, mas a acepção mais ampla e complexa de “juridicamente necessitado”, certo é que a instituição permanece legalmente vinculada ao dever de prestar assistência jurídica a qualquer pessoa em situação de pobreza e este é o critério fundamental que tem determinado, ao longo dos últimos 30 anos, a estruturação da Defensoria Pública e o desenvolvimento de sua cultura, identidade e modo de atuação⁸⁹.

⁸⁸ Observe-se a semelhança desta legislação com o parágrafo único, do art. 2º, da Lei n.º 1.060 de 1950: “Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família.” Da mesma forma, a redação final dos arts. 5º, inciso LXXIV, e 134, da Constituição promulgada em outubro de 1988: “Art. 5º. (...) LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;”, “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.”

⁸⁹ É possível apontar, a título de exemplo, a Deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro n.º 124, de 20 de dezembro de 2017, que “disciplina a aferição da vulnerabilidade e da necessidade jurídica” e estatui: “Art. 3º. O serviço de assistência jurídica integral e gratuita também deverá ser prestado aos **hipossuficientes**, assim consideradas as **pessoas que não tenham condições econômicas de contratar advogado** e de pagar as custas judiciais, a taxa judiciária, os emolumentos ou outras despesas, sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família. Art. 4º. Presume-se absolutamente a hipossuficiência econômica da pessoa natural quando, cumulativamente: I - a **renda mensal líquida individual for de até 3 (três) salários mínimos ou a renda mensal líquida familiar for de até 5 (cinco) salários mínimos**; II - não seja proprietária, possuidora ou titular de direito sobre

Isto posto, faz-se necessário resgatar a evidente relação entre Decreto n.º 2.457 de 1897 (editado nos primórdios do período republicano) e o pensamento político que inspirava, naquele momento, a organização do Estado brasileiro. Dentre outros, é possível apontar o intelectual Francisco José de Oliveira Viana (1883-1951) como um de seus mais notórios representantes.

O pensamento de Oliveira Viana, que influenciaria diversas gerações de “intérpretes oficiais do Brasil”, buscou produzir o que denominava de “perspectiva realista” da formação política e social do país. Partia o autor da ideia de que a sociedade colonizada apresentaria um padrão de sociabilidade insolidário, fragmentado, carente de laços sociais cívicos:

É da lavra de Oliveira Viana um dos mitos fundadores do pensamento político brasileiro do século passado: a história do país representada pela imagem de um espaço – mais do que de uma experiência nacional – marcado pelo insolidarismo e pela ausência de laços sociais originários e espontâneos entre os seus habitantes. O brasileiro originário, nessa constituição imagética, é um ‘dendrófilo’ – um ser que ama as árvores, que vive dentro delas –; um sujeito que não herdou a tradição comunitarista dos seus antepassados europeus e que no espaço americano configura uma paisagem humana na qual as interações são infrequentes e imperam a fragmentação e a subordinação ao espaço natural (Lessa, 2012, p. 514).

Oliveira Viana atribuía à própria configuração socioespacial do Brasil colonial “caracterizada pela rarefação e adelgaçamento da massa povoadora, pela dispersão dos moradores por uma base territorial imensa e inculta” (Viana, *apud* Lessa, 2012, p. 515) a produção de um modo de organização social atomístico e individualista e uma constituição antropológica do *homo colonialis* marcada por sua natureza dendrófila, rústica, fragueira e antiurbana.

Mais do que uma perspectiva pessimista, como elegantemente identificou Renato Lessa (Lessa, 2012, p. 516), há no “realismo histórico-sociológico” de Oliveira Viana um retrato da persistência da estrutura racista e colonial de sociedade brasileira no período republicano. A elite branca da época, baseada no pressuposto de inaptidão

bens móveis, de valor superior a 40 (quarenta) salários mínimos, ressalvados os instrumentos de trabalho; III - não seja proprietária, possuidora ou titular de direito sobre aplicações financeiras ou investimentos de valor superior a 15 (quinze) salários mínimos; IV- não seja proprietária, possuidora ou titular de direito sobre mais de 1(um) bem imóvel, resguardado sempre o bem de família; V - não possua participação societária em pessoa jurídica de porte incompatível com a alegada hipossuficiência.” (Grifei). Em sentido semelhante, a Resolução n.º 133 de 13 de dezembro de 2016, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, que estabelece: “Art. 1º. A Defensoria Pública da União prestará assistência integral e gratuita em favor de pessoas naturais e jurídicas, preferencialmente por procedimentos coletivos, quando ficar demonstrado que, sem sua atuação, não será possível o acesso à justiça. Art. 2º. **Presume-se economicamente necessitada a pessoa natural integrante de núcleo familiar cuja renda mensal bruta não ultrapasse valor fixado pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União para atuação do órgão.**” (Grifei).

cívica da população, sustentaria a necessidade da fabricação abstrata da organização social a partir do próprio Estado.

Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982), sociólogo e político brasileiro, apesar de reconhecer o esforço autonomista e a relevância da obra de Oliveira Viana, questionou sua crença na inferioridade do povo brasileiro, como resultante da componente negra, e sua confiança na tese do branqueamento do povo brasileiro como processo biológico natural (Ramos, 1957, p. 180):

o *quantum* do sangue ariano está aumentando rapidamente em nosso povo. Ora, esse aumento do *quantum* ariano há de fatalmente reagir sobre o tipo antropológico dos nossos mestiços, no sentido de modelá-los pelo tipo do homem branco (Viana, *apud* Ramos, 1957, p. 180).

Não obstante a incontornável tentativa de racionalização da ideologia racista no argumento de Oliveira Viana, sua produção tem o interesse de evidenciar a aposta das elites políticas do país no direito público e nas instituições estatais para uma construção do Brasil “do alto”. De fato, predominou na história constitucional brasileira a opção pelo artifício e pela invenção institucional como forma de moldar o país (Lessa, 2012, p. 518).

Percebendo que o liberalismo político não encontrou em solo brasileiro os fatores históricos e circunstâncias conjecturais que, nas nações do noroeste da Europa e nos Estados Unidos da América, permitiram a construção do referente das sociedades democráticas ocidentais, o pensamento conservador brasileiro enxergaria no artefato normativo-institucional a saída para a construção de uma moderna sociedade capitalista.

A estratégia de “invenção da nação” revela o esforço de criar sujeitos políticos, criar um “povo político” e a necessidade de “organizar e tutelar” toda e qualquer expressão constituinte popular.

Não à toa o Defensor Público do Rio de Janeiro Humberto Peña de Moraes, na entrevista concedida ao projeto “Memória e história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro”, acima transcrita, afirmaria: “nós somos [**bandeirantes**] disso aí.”⁹⁰ (Grifei).

É possível traçar um paralelo entre o realismo sociológico de Oliveira Viana e os pressupostos políticos implicitamente assumidos pelos “inventores” da Defensoria Pública.

⁹⁰ Entrevista disponível, na íntegra, em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/historal/arq/Entrevista2151.pdf>, último acesso aos 24/02/2019, às 15h32min.

Na obra de um dos maiores expoentes brasileiros na literatura sobre assistência jurídica estatal, é indisfarçável o entendimento segundo o qual os instrumentos da nova cidadania que emergiam no Brasil com a Constituição de 1988, a exemplo do modelo estatal de assistência jurídica, não seriam conquistas da sociedade, mas sim realizações advindas “do alto”, fruto da invenção de um projeto de cidadania por um pequeno grupo de letrados:

não se pode afirmar de modo peremptório que essas conquistas de vanguarda da legislação processual com vistas a ampliar a garantia do acesso à Justiça tenham sido fruto direto de mobilização da sociedade civil e dos novos movimentos sociais que configuram a ‘nova cidadania’ acima mencionada. Isso vem confirmar a tese de autores, como José Murilo de Carvalho, no sentido de que no Brasil o processo de construção da cidadania se dá ‘de cima para baixo’. (Alves, 2005, p. 63).

Mais uma vez, a sociedade civil não foi protagonista do processo de conquistas alcançadas. A vitória dependeu de uma luta dos representantes da corporação classista dos defensores públicos, com diminuto engajamento dos movimentos sociais, resultando de uma negociação política com as classes dominantes representadas pelo ‘Centrão’ (Alves, 2005, pp. 293-294).

A metáfora do “bandeirante” verbalizada por uma figura histórica para a instituição traduz com precisão o elemento racista do pensamento político que subjaz na gênese constitucional da Defensoria Pública.

A imagem de uma população esmagadoramente empobrecida, representando um conjunto insolidário de beneficiários anônimos e civicamente raquíticos como destinatários dos serviços de apoio legal foi, de fato, assumida pelos profissionais da assistência jurídica na ANC de 1987-1988, determinados a transformarem-na na grande tutora da cidadania dos brasileiros e brasileiras.

A reboque, construiu-se a defesa da *exclusividade* da atividade da assistência jurídica pública pelo corpo de funcionários estatais, o que significaria também monopolizar investimento público destinado a serviços jurídicos gratuitos e ainda a perseguição de um estatuto diferenciado de *garantias e prerrogativas*, como visto no capítulo 2 acima⁹¹.

⁹¹ Veja-se, mais uma vez, o exemplo da Carta enviada pela Presidente da Associação dos Membros da Assistência Judiciária Militar Federal: “O Agente da Defensoria Pública da Justiça Militar é o Advogado de Ofício (Defensor Público) que está, entretanto, subordinado ao Superior Tribunal Militar, contrariando a postura natural do Órgão Julgador de total equidistância entre as partes em litígio. O Defensor Público forma com o Promotor e o Juiz o chamado ‘tripé da justiça’. Os três **devem ter iguais garantias, prerrogativas e direitos, porque o princípio jurídico do processo impõe tratamento idêntico às partes litigantes.** (...) **Uma Defensoria Pública a níveis federal e estadual, prestigiada pela Carta Magna democratizará a Justiça brasileira,** de acentuado cunho elitista. Somente assim, **os 85% da população carente terão seus direitos protegidos.**” (Carta que compõe o acervo do Centro Pró Memória Constituinte, Dossiê MC 001 CPMC/SOC, pp. 172-173). Grifei.

Crítica semelhante à que procuro aduzir aqui foi apontada por Rogério Arantes a respeito das transformações sofridas pelo Ministério Público durante a transição democrática do final da década de 1980. O cientista político, à semelhança do que apresento com relação à Defensoria Pública, identificou o princípio da incapacidade social ou hipossuficiência da sociedade brasileira no projeto levado a cabo pelo ativismo estatal dos integrantes do Ministério Público (Arantes, 2002, p. 50).

Outros trabalhos, como o de Vladimir Carvalho Luz e Celso Fernandes Campilongo, identificaram na atitude caritativa e condolente dos prestadores de serviços legais tradicionais frente a demandantes vitimizados e desarticulados dos membros de sua comunidade o mecanismo do paternalismo (Luz, 2014 e Campilongo, 2000).

Todavia, a presente pesquisa, orientada desde a matriz teórica decolonial, procura articular outras categorias, colhidas da produção intelectual da diáspora negra, que permitem fazer visíveis implicações da práxis e do discurso hegemônico da “elite pensante” da Defensoria Pública brasileira que, para além do mecanismo paternalista, garantem a perpetuação de relações de colonialidade prestação da assistência jurídica e ainda a manutenção de uma rede privilégios e diferenciações.

Nesse sentido, aproximo-me da dinâmica percebida por Santos, que expressa nas posições de “centro” e “margem” a colonialidade interna que caracteriza as relações entre agentes do Estado e a comunidade:

No caso brasileiro, por um lado, os anos de autoritarismo do Estado marcaram a experiência de encontro entre povo e instituições como uma experiência de repressão e alheamento. Por outro lado, a separação entre a massa dirigida e a elite governante, suportada por anos de colonialidade interna que se mantêm, construíram uma relação baseada na imaginação do Estado como centro e na localização da comunidade como margem. Uma margem enclausurada em generalizações como pobres, não desenvolvidos, analfabetos, desinformados, a-jurídicos. Uma massa uniforme não-moderna cujas manifestações de justiça despontavam para o centro como momentos de justiça popular anárquica. (Santos, 2013, pp. 197-198).

Contudo, buscando aprofundar a dicotomia “centro-margem”, sustento que a estratégia discursiva adotada pelos ativistas estatais na Constituinte de 1987-1988 representa um padrão de poder estruturado a partir da *diferença colonial*⁹².

Significa dizer que o sujeito da Constituição-ato da Defensoria Pública, responsável pela “invenção” do modelo público de assistência jurídica, partiu de uma

⁹² “El pensamiento decolonial presupone siempre la diferencia colonial (y en ciertos casos, que no voy a analizar aquí, la diferencia imperial). Esto es, la exterioridad en el preciso sentido del afuera (bárbaro, colonial) construido por el adentro (civilizado, imperial).” (MIGNOLO, 2007, p. 29).

relação hierárquica em relação ao “outro”, destituído de conhecimento jurídico, incapaz de agência cívica e inexoravelmente merecedor da tutela estatal. E, com isso, prefigurou as condições de colonialidade da relação que seria estabelecida entre a Defensoria Pública e a sociedade.

O par composto pelo “assistente jurídico”, agente político, proprietário do ferramental do direito e da justiça, sujeito ativo do processo constituinte e por este outro, o “assistido”, carente de agência cívica, objeto de tutela, sujeito passivo da cidadania, exprime uma noção de diferença-inferioridade perfeitamente compatível com o constructo antropológico de *homo colonialis*, em oposição ao homem branco da elite brasileira.

A diferença colonial teria, destarte, o papel de apartar o pequeno grupo de ilustrados, dotados do conhecimento jurídico e do poder institucional, encarregados de construir de cima para baixo a cidadania passiva daquele “outro”, o *homo colonialis*, representado pela categoria monolítica e homogeneizante de “pobres” ou “necessitados”.

Conclui-se, pois, que o projeto constitucionalizado de Defensoria Pública, em suas raízes, é tributário do arquétipo de disposição hierárquica de indivíduos que a categoria raça operou durante o colonialismo.

Ao subscrever a *diferença colonial*, o projeto ao final constitucionalizado de assistência jurídica estatal acabou por ratificar as codificações de raça, gênero, sexualidade e classe que instrumentalizam a continuidade da dominação dos subalternos por meio do Direito e do sistema de justiça, ao mesmo tempo em que atuam como “guardiãs silenciosas de privilégios” (Bento, 2002).

3.2.3

Violência epistêmica e a razão colonizada dos saberes da Defensoria Pública

As consequências do colonialismo discursivo que permeou a atuação dos ativistas estatais na ANC se espalhariam pelas décadas seguintes, contaminando a cultura institucional e a própria produção teórica originada dos profissionais da Defensoria Pública.

Interessa-nos neste item esmiuçar o padrão de violência epistêmica no qual se afirmou e no qual permanece ancorada a Defensoria Pública brasileira, ao não apenas

apagar as contribuições advindas dos “de baixo”, mas também ao apartar-se da memória das experiências de resistência no campo jurídico.

Por violência epistêmica entende-se, com apoio em Yuderkys Espinosa Miñoso, uma forma de invisibilizar “o outro” – aqui o subalterno destinatário dos serviços jurídicos –, expropriando-o de sua possibilidade de representação. Em outros termos, trata-se de uma forma de anular os sistemas de simbolização, subjetivação e representação que o outro tem de si mesmo, assim como das formas concretas de registro da memória de sua experiência (Miñoso, 2009, p. 49).

Tomarei, como ponto de partida para a investigação do aparato simbólico sobre o qual repousam a cultura e o modo de racionalidade próprios da assistência jurídica pública brasileira, o ícone que representa a identidade institucional: a figura de Santo Ivo de Kermartin.

O resgate das propostas legislativas que instituíram nacionalmente o “Dia do Defensor Público” é capaz de dar a dimensão da violência epistêmica com que opera a produção de saberes da Defensoria Pública e sua cumplicidade com a colonialidade.

Desde a edição da Lei Estadual n.º. 635, de 1982, no Rio de Janeiro, em todo dia 19 de maio, comemora-se o dia da Defensoria Pública, em homenagem à data de morte de “Santo Ivo”, conhecido como patrono dos advogados, que “notabilizou-se por se dedicar a defender nos tribunais pobres, órfãos, viúvas e todos os desassistidos da fortuna” (FGV Projetos, 2014, p. 95).

Em entrevista à FGV Projetos, no contexto da edição do livro *Defensoria Pública do Rio de Janeiro, Memória e História*, José Fontenelle Teixeira da Silva declarou que:

O senhor corrige se eu estiver equivocada. Foi nessa primeira gestão do Brizola que foi instituído oficialmente o dia do defensor público. Ou não?

J.F. – Foi.

Ele não deu o aumento, mas ele deu um dia.

J.F. – Deu um dia. Quem inventou o dia do defensor público fui eu. Tem dia disso, dia daquilo, vamos fazer o dia do defensor público. Aí fizemos a proposta. Nós tínhamos um deputado muito amigo nosso, o dr. Lessa, Sylvio Lessa. Hoje está afastado da política. Ele foi quem assinou a mensagem da criação do dia do defensor público. Foi assinada e festejada. Foi exatamente nesse dia da leitura da (carta do defensor público) que o Brizola disse que nós deveríamos estudar mais. Mas, no final, deu tudo certo. E o dia do defensor público foi baseado no dia de Santo Ivo.

Santo Ivo? Por quê?

J. F. - Porque Santo Ivo era um homem rico, que deixou a riqueza para cuidar dos

pobres, inclusive juridicamente. Naquela época. De maneira que ficou assim.⁹³

A legislação permanece em vigor até os dias de hoje e inspirou a Lei Federal n°. 10.448 de 2002, que nacionalizou a data, a partir do Projeto de Lei n°. 958, de 1999, apresentado pelo Deputado Federal eleito pelo Rio de Janeiro, Iédio Rosa. A justificação proposta legislativa tinha o seguinte conteúdo:

No dia 19 de maio de 1303 faleceu, na França, Santo Ivo de Kermartin, doutor em teologia, letras e filosofia.

Nascido em 17 de outubro de 1253 na Cidade de Kermartin, Santo Ivo notabilizou-se principalmente por dedicar toda a sua erudição à defesa, nos tribunais de toda a minoria deserdada de fortuna. Os seus emolumentos, quando exerceu as funções oficiais de Juiz de Rennes, oferecia aos pobres, para que fossem usados em sua defesa.

Patrono dos advogados, entregou-se à defesa dos miseráveis e oprimidos, contra os poderosos. Dizia então: ‘Jura-me que sua causa é justa e eu a defenderei gratuitamente’. Foi de sua inspiração a criação da ‘Instituição dos Advogados dos Pobres’, especialmente para pelejar a causa dos revéis, pobres, viúvas e órfãos.

A nobilíssima instituição da Defensoria Pública, criada pioneiramente no mundo, no plano constitucional, pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 134 e parágrafo único, como ‘essencial à função jurisdicional do Estado’, com fundamento na principiologia da igualdade de todos perante a lei; do direito à ampla defesa; da isonomia de forças no processo e do direito fundamental de acesso de todos à Justiça e a uma ordem jurídica justa, independentemente da condição de fortuna, tomou realidade o sonho de Santo Ivo.

A Defensoria Pública e, via de consequência, os Defensores Públicos são, hoje, emblemas que representam em todos os estados do Brasil e na própria esfera federal, a possibilidade de efetivo e democrático acesso à Justiça, com a certeza de uma assistência jurídica de alta qualidade profissional.

Qualidade profissional, essa, indispensável a que o hipossuficiente tenha o seu direito tão bem postulado ou defendido quanto aquele que pode arcar com os honorários dos melhores Advogados. Ou quando for o caso, indispensável a que ele possa enfrentar, de igual para igual, os melhores representantes da Advocacia Geral e do Ministério Público, quando o litígio envolver interesses das pessoas jurídicas de Direito Público e da sociedade em geral.

As razões históricas e a identidade das funções constitucionais da Defensoria Pública com a ‘Instituição dos Advogados dos Pobres’, fundada pelo Santo Advogado, e a sua contribuição para o exercício de uma cidadania plena, justificam, pois, a escolha da data indicada para as comemorações do ‘Dia Nacional da Defensoria Pública’, valendo acrescentar que a instituição homenageada responde por cerca de oitenta por cento do movimento forense em todos os Estados da Federação. (Diário da Câmara dos Deputados, publicado na quarta-feira, 09/06/1999, p. 26607). Grifei.

Constata-se, pelo exame do processo legislativo, que a escolha do dia 19 de maio como data comemorativa, ao enaltecer um personagem católico branco e europeu do século XIV, significou o silenciamento de icônicas referências negras brasileiras, apagada da memória nacional com a lamentável contribuição da Defensoria Pública.

⁹³ Entrevista disponível, na íntegra, em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/jose-fontenelle-teixeira-da-silva>, último acesso aos 18/11/2018, às 17h53min.

Falbo e Ribas apontaram que a defesa de pessoas escravizadas durante o período imperial seria uma das primeiras lições de advocacia popular na história brasileira e ainda que as chamadas “ações de liberdade” retratariam fielmente aquilo que há de luta política no exercício da advocacia (Falbo e Ribas, 2017, p. 511).

Poeta, jornalista e advogado, Luiz Gonzaga Pinto da Gama (1830-1882) foi um intelectual negro brasileiro do século XIX, autodidata, que viveu a experiência da escravidão e ao mesmo tempo foi o maior advogado de escravos que o Brasil conheceu, responsável por inúmeras “ações de liberdade”. Sua atuação como advogado provisionado é apontada como responsável pela libertação de centenas de escravos, serviços prestados sem qualquer retribuição (Ferreira, 2011):

Até a abolição, pela legislação do Império, os escravos e os libertos não tinham o direito de frequentar escolas. Ensinar um escravo a ler ou a escrever significava transgredir as regras estabelecidas, poucos ousavam fazê-lo. Privado do conhecimento, o escravo estava condenado ao silêncio. Nascido livre, Luiz Gama tornou-se escravo aos dez anos de idade, em circunstância dramática entre tantas outras que marcam sua tumultuada, porém ascensional, existência. A partir dos dezessete anos, graças à ‘transgressão’ de um estudante residente da casa de seu senhor que o ensina a ler e escrever, Luiz Gama, qual prometeu, empreende sua prodigiosa conquista do saber e da palavra que lhe devolvem a liberdade e constroem o improvável destino de um ex-escravo no Segundo Reinado: o destino de um homem letrado cuja voz se fez ouvir na sua cidade, na sua província e na sua nação.

O ex-escravo rompe outras barreiras, encarnando um contraexemplo das crenças pseudocientíficas de seu tempo, segundo as quais os negros não eram capazes de compreender ou produzir as belas coisas do espírito. Em 1859, ou seja, doze anos depois de iniciar sua instrução, Luiz Gama publicava em São Paulo a primeira edição de seu livro único – *Primeiras trovas burlescas de Getulino* – e, dois anos depois, no Rio de Janeiro, a segunda edição ‘correcta e aumentada’ daquela coletânea variada de poemas líricos e satíricos (...). O autor de sátiras sociais e políticas, o redator de jornais e periódicos políticos, o advogado dos escravos, o combativo antimonarquista, o popular conferencista, o leal membro da maçonaria, o defensor do Direito a partir dos anos 1860 também se distinguiria pela eloquência tanto por via de sua palavra falada como de sua palavra escrita. (Ferreira, 2011, pp. 17-18).

Apenas no ano de 2015, isto é, 133 anos depois de sua morte, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em conjunto com a Seccional paulista, outorgaram a Luiz Gama o título póstumo de profissional da advocacia⁹⁴.

Somente em 2018, as Leis Federais n°. 13.628 e 13.629 declararam Luiz Gama patrono da abolição da escravidão no Brasil e inscreveram seu nome no Livro dos Heróis da Pátria.

⁹⁴ Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2015/12/oab-confere-titulo-de-advogado-a-luiz-gama.10536>. Acesso em: 23 jan. 2019.

Por sua trajetória, talvez Luiz Gama possa ser qualificado como a figura mais representativa da história brasileira em termos do significado político da assistência jurídica a grupos estruturalmente subordinados em luta contra a exclusão social.

Entretanto, nem a memória da atuação de Luiz Gama, nem mesmo de diversos outros personagens emblemáticos das mobilizações emancipatórias por direitos (a exemplo da piauiense Esperança Garcia⁹⁵, dos advogados militantes do período da ditadura militar⁹⁶, ou, ainda, dos advogados dedicados à assessoria jurídica popular) integram as referências que compõem cultura e a identidade da assistência jurídica pública brasileira.

A mesma dependência ideológica dos discursos “do primeiro mundo” se faz presente na produção teórica e na própria agenda associativa dos integrantes da carreira, em busca de investimento público e fortalecimento institucional.

De um lado, os estudos comparativos dos modelos de assistência jurídica à luz do esquema de “ajuda legal” estadunidense e da assistência judiciária nos moldes europeus e, de outro, a questão da “inefetividade crônica” dos serviços jurídicos atribuída ao deficiente aparelhamento das Defensorias Públicas brasileiras, são os problemas que dominam os debates acadêmicos.

Um raciocínio circular que aposta no investimento público e na valorização dos programas de assistência jurídica estatal como solução para o enfrentamento das condições de desigualdade no acesso ao direito, sem atentar para uma interpretação mais complexa do fenômeno jurídico, que possa dar conta dos limites que a gramática do Estado Democrático e da cidadania dos direitos enfrentam no contexto latino-americano.

Apenas em caráter ilustrativo, toma-se como exemplo, para estritos fins da análise aqui proposta, a obra de Cléber Francisco Alves, reconhecido especialista brasileiro na temática da assistência jurídica. No artigo *Assistência jurídica no Brasil: lições que podem ser aprendidas com países que outrora alcançaram avançado patamar de desenvolvimento na prestação desses serviços e posteriormente tiveram*

⁹⁵ “Esperança Garcia viveu na região de Oeiras na fazenda de Algodões, a mais ou menos 300 km de Teresina. Esta fazenda, juntamente a outras dezenas de estâncias, pertencia à Inspeção de Nazaré, onde é hoje o município de Nazaré do Piauí. Apesar de sua importância histórica, não se sabe quase nada sobre sua vida. Esse descaso da sociedade é consequência principalmente de sua condição de mulher, negra escravizada. Porém ela se destaca por ter sido corajosa a ponto de escrever uma carta ao governador do Piauí, Gonçalo Lourenço Botelho de Castro, denunciando os maus tratos sofridos por ela, seus filhos e companheiras. A carta é datada de 06 de setembro de 1770.” (Silva, 2015).

⁹⁶ Confira-se *Advocacia em tempos difíceis: ditadura militar 1964-1985* (Spieler e Queiroz, 2013).

que enfrentar severas restrições financeiras, o autor analisa o cenário colocado na atualidade para os serviços legais públicos no Brasil, diante da crescente agenda de ajuste fiscal:

esta generosa e ampla visão dos serviços de assistência jurídica está sendo colocada em xeque. O futuro dos serviços de assistência jurídica é incerto. Como já se sabe, durante a segunda metade do século XX, houve uma ampla expansão e desenvolvimento dos serviços de assistência jurídica, especialmente nas principais democracias industrializadas do mundo ocidental (JOHNSON Jr., 2000). Dentre todos esses exemplos, é digno de nota o esquema de assistência jurídica implantado na Inglaterra e no País de Gales, que alcançou seu estágio mais elevado no final dos anos 70 e começo dos anos 80 do último século. Todavia, no começo dos anos 90 e nestas duas primeiras décadas do século XXI, na maioria dos países que outrora possuíam sistema de assistência jurídica considerados ‘avançados’, o cenário tem sido de retrocesso e de cortes no leque de serviços disponíveis, com severas restrições quanto ao custeio e sustentação.

Em contraste com esses cenários, alguns países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, experimentaram, em tempos recentes, um contínuo processo de expansão e consolidação dos serviços de assistência jurídica custeados pelo Estado. Especificamente no caso do Brasil, além do crescimento quantitativo, é possível identificar um processo de institucionalização de um modelo bem peculiar, em certos aspectos *sui generis*, de serviço público de assistência jurídica através da Defensoria Pública. É um modelo que está sendo consolidado também em vários países da América Latina e que tem despertado interesse no mundo acadêmico. Apesar disso, a despeito dessa mistura um tanto ou quanto paradoxal de cortes/retrocessos e expansão, consideramos que o cenário de forte crescimento experimentado pelo Brasil ao longo das últimas décadas não vai perdurar muito tempo. Uma política pública de cortes orçamentários em diversos setores já começa a afetar os serviços da Justiça. Em razão disso, parece importante estar atento ao cenário de crise e suas repercussões vistas nos países que possuíam sistemas de assistência jurídica considerados mais evoluídos, buscando descobrir lições que podem ser úteis para lidar com possível escassez futura. (Alves e González, 2017, 54-56).

À semelhança de grande parte dos estudiosos e estudiosas que dedicam-se a investigar o tema da assistência jurídica no plano da dogmática, os países europeus são posicionados como os sistemas que alcançaram o grau mais avançado possível da assistência jurídica pública (o que é identificado com a possibilidade da sua universalização) e pretende-se, com isso, colher as lições das nações “do primeiro mundo” diante de um “cenário conjuntural de escassez”.

Descura-se do fato de que os esquemas de assistência jurídica europeus estiveram relacionados à expansão e declínio do Estado-Providência, enquanto esta forma política jamais foi experimentada pela população latino-americana.

Ademais, a crença na modernização do estado e na realização de justiça social pela simples ampliação do acesso à assistência jurídica negligencia o papel e as funcionalidades do direito na história da região, especialmente suas facetas de reprodução de desigualdades e de legitimação da violência.

Ao simplesmente transportar-se a “promessa de acesso à justiça” dos Estados providência europeus para a realidade brasileira, com base na possibilidade de “evolução” ou “modernização” do Estado, despreza-se a vivência histórica de negação absoluta de direitos da nossa população. Mais do que isso, renova-se a esperança na melhoria das condições de vida dos excluídos por meio do direito, sem qualquer ponderação a respeito do realismo persistente dos campos de exclusão radical que sobreviveram à fórmula direito-desenvolvimento:

Pode-se adjetivar como grandiloquente a promessa de acesso à justiça para as/os pobres associada à crença no progresso do Estado moderno de direito. O ideal de um direito providência e ativista tem alimentado a esperança num caminho abrangente de reformas jurídicas cuja universalização do acesso seria um destino final inescapável. A realidade atual de um mercado de serviços jurídicos fragmentado e ideologicamente descomprometido não implicou uma reflexão política e acadêmica suficientemente desencantada para abalar a fé num movimento global de reformas do acesso à justiça. Enquanto a evolução do estados e do acesso não logrou a igualdade de oportunidades e de resultados no sistema de justiça, o polo extremo de exclusão jurídica radical permaneceu inalterado. Não só os/as pobres continuaram denegados de justiça, como também as dinâmicas de hierarquização e diferenciação social têm transformado o fenômeno da pobreza numa realidade cada vez mais desafiadora. (Santos, 2013, p. 19).

Por conseguinte, a perspectiva ideológica dominante na Defensoria Pública brasileira não apenas está assentada na violência epistêmica que perpetua a perspectiva euronorcêntrica de mundo e constrói representações inferiorizantes dos subalternos latino-americanos, destituindo-os de memória, de seus próprios símbolos e referências e, enfim, subtraindo-lhes a própria história.

Mais do que isso, o *colonialismo discursivo* que caracteriza os saberes da Defensoria Pública brasileira expressa-se também como produto de uma razão colonizada, na medida em que, alimentada pelos projetos políticos europeu e estadunidense, é incapaz de enfrentar aquele que pode ser definido como principal desafio a um sistema oficial de acesso à justiça na América Latina: “ultrapassar o cativo do papel assistencial de inclusão vigiada das/dos pobres como consumidoras/es de sistemas de resolução de conflitos e criminosos carentes de justiça.” (Santos, 2015, p. 448).

3.3

A construção de um modo de fazer: colonialismo jurídico

Se a noção de *colonialismo discursivo* é capaz de explicar os traços de colonialidade presentes na identidade institucional e nos saberes produzidos pelos

profissionais da Defensoria Pública, o conceito de *colonialismo jurídico* oferece a possibilidade de compreender que a metodologia eurocêntrica e falsamente universalizadora de atuação da instituição está igualmente a serviço do poder da elite branca e masculina detentora do poder institucional.

Inicialmente, faz-se necessário distinguir três tipos ideais de orientação política dos serviços jurídicos prestados pela Defensoria Pública, cujas características já estavam sutilmente apontadas na constituinte de 1987-1988.

A tipologia apresentada a seguir toma por base os estudos de Hurtado (1989), Campilongo (2000) e Luz (2014), mas não se confunde com a distinção que tais autores traçam entre serviços legais tradicionais e serviços legais inovadores. Minha intenção é, no interior do campo da assistência jurídica estatal, propor matrizes distintas de organização do programa de apoio jurídico, de acordo com as molduras da Constituição-ato e da Constituição-potência (vide capítulo 2, acima).

De toda forma, o panorama interdisciplinar oferecido pelo olhar da sociologia jurídica crítica presente nos três autores referidos será aproveitado para abordar as diferentes expressões do fenômeno da assistência jurídica estatal no Brasil.

Não se trata, pois, de confundir a assistência jurídica estatal e assessoria jurídica popular, institutos diferenciados pelos autores e contrapostos como serviços jurídicos tradicionais e serviços jurídicos inovadores (estes situados no âmbito do terceiro setor e, portanto, fora da estrutura do Estado, vide esquema conceitual exposto no Capítulo 1, acima).

O que quer-se aqui sustentar é, mesmo na esfera dos serviços jurídicos estatais (serviços jurídicos tradicionais), o caráter dinâmico e multifacetado da política de assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública brasileira desde sua constitucionalização em 1988, com apoio no conceito estabelecido por Santos (2009) de *acesso à justiça em movimento*⁹⁷:

O que foi definido no passado como um movimento abrangente de ondas de acesso à justiça é agora ressignificado como um acesso à justiça em movimento. Em outras palavras, a alteração da política pública do acesso passa a depender menos da introdução unidireccional de reformas jurídicas de cima para baixo, vinculando-se à

⁹⁷ Em trabalho posterior, *Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece* (2013), a autora intensifica o potencial crítico de seu trabalho e coloca em xeque a afirmação emancipatória do acesso à justiça, ao estabelecer que esta “depende da capacidade de se substituir a retórica acerca das tendências de democratização progressiva do Estado pelo compromisso com o desvelamento de inclinações socialmente fascistas como parte do exercício cotidiano da soberania política” (p. 434). No entanto, a noção de “acesso à justiça em movimento”, colhida de escritos anteriores de Élide de O. Lauris dos Santos merece ser resgatada com a finalidade de expor as disputas endógenas e exógenas à Defensoria Pública por distintas matrizes de orientação política dos seus serviços.

combinação das aspirações e posicionamentos de diferentes actores: agentes políticos, profissões jurídicas, empresas, organizações e movimentos sociais.

A configuração política do acesso é, portanto, movediça. Dadas as divergências de interesses que estão em jogo, a introdução de reformas no âmbito do acesso à justiça oscila de acordo com a influência, o poder de negociação e a mobilização dos agentes em disputa. Nesse sentido, a construção de uma política democrática de acesso não é linear, está repleta de avanços e recuos e depende da integração das escolhas políticas e profissionais com uma lógica crescente de aproximação e apropriação do direito e da justiça pelos cidadãos. (Santos, 2009, pp. 140-141).

A demanda por uma tipologia brasileira dos serviços jurídicos estatais se coloca diante da necessidade de romper com o conhecimento eurocêntrico produzido pela razão colonizada, que tem se limitado à reprodução de estudos comparativos (a partir dos modelos europeu e estadunidense) e à reafirmação da possibilidade de “evolução/universalização” do acesso à justiça por meio das “ondas renovatórias” (Cappelletti e Garth, 1988).

Muito ao contrário do contexto europeu ou estadunidense, em que a “ajuda legal” é pensada como um serviço público, destinado a satisfazer uma necessidade pública, os serviços legais na América Latina não podem pressupor qualquer consenso social. O acesso restrito à justiça e à assessoria legal é inerente às sociedades capitalistas estruturadas nas desigualdades de raça, gênero, e classe social e, em especial, àquelas em que o Estado Providência ou as políticas de redistribuição nunca chegaram (Hurtado, 1989, pp. 26-30).

A edificação das Defensorias Públicas no Brasil está sistematicamente sujeita a altos e baixos (vide movimentos de expansão e declínio retratados nos diagnósticos da Defensoria Pública no Brasil, produzidos pelo Ministério da Justiça⁹⁸) e sua natureza tipicamente débil deriva do efeito inexorável de desequilíbrio das relações de poder que a instituição é capaz de produzir no sistema de justiça – ainda que circunstancialmente.

Assim, os serviços de assistência jurídica no Brasil têm de ser avaliados em um ambiente de luta, em que a instabilidade é o axioma em lugar da meta unidirecional e ilusória de universalização (Hurtado, 1989, pp. 26-30).

A inscrição da trajetória da assistência jurídica no constitucionalismo brasileiro, sob as *lentes haitianas*, permite incorporar as complexidades ordinariamente desprezadas pela dogmática jurídica tradicional e produzir uma compreensão da Defensoria Pública brasileira compatível com as dinâmicas políticas e sociais próprias dos países da América Latina, que têm influenciado suas recentes transformações.

⁹⁸ Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/diagnosticos>. Acesso em: 10 jan. 2019.

O discurso do Defensor Público do Rio de Janeiro Roberto Vitagliano durante audiência pública na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, resgatado durante a pesquisa empreendida no Capítulo 2 (acima), em certa medida antecipava o desafio que se pretende enfrentar neste tópico.

O defensor público fluminense sustentou, então, que a institucionalização da Defensoria Pública na nova constituição poderia se dar num “vazio ideológico”, capaz de acomodar tanto uma perspectiva “assistencialista do pobre”, quanto um caráter “instrumental à democracia”:

Do ponto de vista do partido conservador, do partido liberal, essa instituição terá o fim precípua de prestar assistência aos pobres. Se for do ponto de vista de um partido progressista, a Defensoria Pública será a própria função do Estado. Portanto, é uma instituição que atende plenamente ao programa de qualquer dos partidos políticos existentes no Brasil. (...) O que pretendemos dizer é que, em qualquer partido, tenha ele qualquer tipo de programa, doutrina ou ideologia, certamente abrigará a instituição da Defensoria Pública como válida. Se o ponto de vista é de que realmente essa instituição visa a atender ao pobre, é uma visão assistencialista válida e perfeitamente positiva. Se essa visão é a de que a Defensoria Pública exerce uma função essencial ao Estado para manutenção da ordem democrática, como a Magistratura, o Ministério Público e a própria Procuradoria, essa visão é diferente da anterior, mas também justificável. (Diário da ANC, publicado na quarta-feira, 17 de junho de 1987, Suplemento n.º 78, pp. 100; 112). Grifei.

Tal qual apontado anteriormente as impressões de Vitagliano seriam confirmadas pela investigação do cientista político Thiago Moreira, segundo o qual as diferenças político-partidárias entre os governos estaduais não fornecem nenhuma explicação causal sobre os diferentes momentos de criação e graus de institucionalização das Defensorias Públicas nas unidades da federação, após a promulgação da Constituição de 1988.

Assim como nas discussões da ANC, na posterior etapa de estruturação das Defensorias nos Estados, não se observa qualquer relação entre o partido político no governo e o nível de dificuldades encontradas para a criação e estruturação das Defensorias Públicas nos Estados. Do mesmo modo, verificou-se inexistir relação entre a posição do governo estadual no espectro ideológico os obstáculos à institucionalização da Defensoria Pública (Moreira, 2016, pp. 32-34).

Sublinhe-se o aparente paradoxo presente em alguns cenários locais nos quais, durante o período autoritário que precedeu a transição democrática da década de 1980, os serviços públicos de apoio jurídico foram marcados por conquistas e expansão, como foi o caso do Estado do Rio de Janeiro.

O resgate da normativa e da trajetória institucional da Assistência Judiciária no Rio de Janeiro nos anos 1970, enquanto o país estava sob o comando dos ditadores Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel, indicia a suposta contradição:

Em 22 de maio de 1970, sancionou-se a o Decreto-Lei Estadual n.º 286 que transformou a Assistência do antigo Estado do Rio de Janeiro em órgão de Estado. Se até então a Assistência Judiciária existia sob a forma de cargos e funções, mas sem projeção administrativa corporificada; a partir daquele momento, tornava-se um corpo administrativo, com características próprias e, inclusive, dispondo de certa autonomia. Com o decreto, os cargos, que eram efetivos, não só passaram a constituir de fato uma carreira, como passaram a ocupar função paralela à do Ministério Público, ficando sob a chefia do Procurador Geral da Justiça do Estado. O decreto n.º 286 criou ainda três cargos de assessores, a quem competia cooperar com o Procurador Geral na coordenação e supervisão dos serviços da Assistência Judiciária. (...) A Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro foi promulgada em 1975. A Assistência Judiciária recebeu uma inserção precursora no texto, que a firmou como órgão do Estado responsável pela postulação e defesa, em todas as instâncias, dos direitos dos juridicamente necessitados. Segundo o documento, a Assistência Judiciária inseria-se na estrutura da Procuradoria Geral de Justiça, sob a chefia do procurador geral. No mais, a Carta de 1975 organizou a instituição em carreira, na qual o ingresso se daria por meio de concurso público de provas e títulos. (...) Outra legislação relevante para a Assistência Judiciária foi a Lei Complementar n.º 6, de 1977, que representou o primeiro estatuto de fato do que viria a ser o modelo brasileiro de Defensoria Pública, pois organizou a carreira, estabelecendo direitos, prerrogativas, deveres e impedimentos. De acordo com a Lei Complementar n.º 6, o organismo estava submetido à chefia do Procurador Geral da Justiça. A legislação reafirmou que o ingresso para os cargos iniciais na carreira se daria por meio de concurso público de provas e títulos. Definiu os membros da Assistência Judiciária como os responsáveis pelo processo de admissão na Assistência Judiciária, desde a seleção até o julgamento dos atos funcionais, passando por outras iniciativas como remoção e promoção. Os integrantes da instituição receberam a denominação de defensores públicos. (FGV Projetos, 2014, pp. 82-87).

Capazes de florescer em diferentes conjunturas, os serviços de assessoria jurídica pública no Brasil são marcados pela volubilidade de sua orientação jurídico-política, o que foi reforçado após os processos de reforma legal e constitucional observados nos anos 2000.

Como exposto no tópico 3.2.1 acima, o projeto materializado na Constituição-ato de 1988 derivava de uma concepção liberal de acesso à justiça, caracterizada pela primazia da autonomia privada/liberdade individual, cânones do pensamento jurídico-político liberal. Sob o *paradigma liberal*, os serviços de apoio jurídico estatal têm como prioridade o atendimento atomizado e individualizado da clientela e são marcados “por uma micro-ética tipicamente liberal, na qual o indivíduo é encarado como um ser isolado, dissociado das contradições históricas do mundo em que vive” (Luz, 2014, pp. 65-66). Busca-se solucionar necessidades legais imediatas dos indivíduos, tratadas de forma particular e alheia à estrutura social.

Com o advento das emendas constitucionais n.º. 45/2004, n.º. 74/2013 e n.º. 80/2014, ao lado da Lei n.º. 11.448/2007, que alargaria a legitimidade da Defensoria Pública para propositura de demandas coletivas, e da Lei Complementar n.º. 132/2009, que promoveria profundas modificações na Lei Orgânica nacional (Lei Complementar n.º. 80/1994), ganham relevância a atuação extrajudicial, as atividades de educação em direitos, a função de promoção dos direitos humanos e o critério amplo da vulnerabilidade como definidor do âmbito de atribuições da instituição.

No plano normativo, avança-se, assim, para um *paradigma comunitário*, em que finalmente a Defensoria Pública é conectada ao sentido ético de dignidade humana e igualdade semeado na Constituição de 1988 pela articulação constitucionalistas democráticos. A instituição, sob a nova roupagem de “expressão e instrumento do regime democrático” passa a ser considerada parte do conjunto de valores compartilhados pela comunidade e, ao mesmo tempo, ferramenta de sua realização (Cittadino, 1999, p. 9). Segundo o sentido comunitário projetado no artigo 134 pelas emendas à Constituição de 1988, a Defensoria Pública integraria o círculo de intérpretes e seria capaz de interligar a concretização dos direitos fundamentais e o exercício da cidadania participativa⁹⁹.

As interpretações liberal e comunitária do acesso à justiça, embora sejam capazes de proporcionar o alargamento do espaço de movimentação por direitos no interior da estrutura estatal, não têm a força de interferir na clivagem estabelecida entre o espaço do Estado Democrático de Direito e o lugar de exceção e exclusão radical ocupado pela parcela descartável da população¹⁰⁰.

A zona do “não-ser”, do “não-humano”, do “não viver” (Fanon, 2008, p. 26) significa para determinados grupos sociais transitar secularmente na penumbra da desumanização imposta a negros e indígenas, por processos continuados de extermínio ou através das mais variadas práticas de morte em vida que marcam suas trajetórias (Pires e Casseres, 2017, p. 1431-1432).

⁹⁹ Esta concepção instrumental-democrática do acesso à justiça está presente, por exemplo, no artigo *A sociedade aberta dos intérpretes e o acesso à justiça depois da porta de entrada* (González, 2017, pp. 141-150).

¹⁰⁰ A importância de uma perspectiva de acesso à justiça que desnaturalizasse a categorização de seres humanos e o sistema de privilégios que ela engendra já fora percebida anteriormente por Santos: “Se o espaço de violência, apropriação e dano sistemático vividos pelas populações descartáveis do sistema é separado da reprodução da justiça como igualdade, o acesso ao direito das/os pobres e grupos vulneráveis não se dá no interior de um estado de direito democrático. As mulheres e homens marginalizadas/os pelo sistema jurídico, quando o acedem, fazem-no a partir dos estados de exceção a que estão relegados” (Santos, 2015, p. 419).

As concepções de acesso à justiça que naturalizam esta hierarquia de humanidades e legitimam o sistema oficial legal estão, inevitavelmente, a serviço da matriz colonial do poder.

Daí, entendo que uma avaliação dos serviços de apoio jurídico estatal desde a crítica decolonial não só exige o desvelamento das suas limitações estruturais, mas também deve ter em mira a colonialidade do direito estatal.

Esta forma de compreensão do acesso à justiça e do direito fundamental de assistência jurídica pode ser entendida como o *paradigma haitiano*. Nos termos de uma hermenêutica haitiana, reconhece-se que o conceito brasileiro cidadania foi forjado pelo colonialismo e pelo racismo, o que determinou a necessária exclusão da população negra e, conseqüentemente, a conformação de uma identidade nacional que assegurasse a permanência das relações coloniais e da gama de eixos de privilégios que estas significam (Queiroz, 2017, p. 116).

Sob tais lentes, é possível reconhecer na elite branca, proprietária e masculina¹⁰¹ o “sujeito constitucional” da Constituição-ato da Defensoria Pública e, em contraposição, os seus respectivos “outros”, vozes subalternas da Constituição-potência que, ao se apropriarem da noção de acesso à justiça, pretendiam colocar em xeque a própria ordem jurídica oficial vigente (Queiroz, 2017, p. 134).

A *hermenêutica haitiana* impõe, portanto, a denúncia e a visibilização da colonialidade que caracterizou a gênese dos serviços de assessoria legal públicos no Brasil, reprodutores de um aparato burocrático voltado ao controle social através da cidadania passiva, à administração do genocídio e à legitimação dos instrumentos jurídico-políticos de demarcação subalternizante da raça (Queiroz, 2017, p. 175).

A tipologia aqui proposta não supõe um sentido de evolução linear do direito fundamental à assistência jurídica, nem a rigidez dos paradigmas traçados. Ao

¹⁰¹ É interessante observar que, segundo o IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, produzido pelo Ministério da Justiça, ao traçar um perfil sociodemográfico dos integrantes da instituição, **no ano de 2015**, constatou que mais de 75% dos membros das Defensorias Públicas dos Estados e 73,7 % dos Defensores Públicos Federais autodeclararam-se brancos. Nos Estados, pretos, amarelos e indígenas somavam 4,4% dos membros. Na União, verificou-se o percentual de 21% de pardos, 2,5% de pretos, 2,3% de amarelos e 0,6% de indígenas. Embora as Defensorias Públicas dos Estados revelem relativa equidade de gênero na sua composição (não há informações sobre as posições de gestão, promoções etc.), a Defensoria Pública da União é integrada por 67,6% de homens e 32,3% de mulheres. A faixa salarial média dos profissionais da assistência jurídica variava de 20 a 30 mil reais mensais, enquanto o valor do salário mínimo era de R\$788,00. Não havia informação sobre sexualidade. OLIVEIRA, G. V. BRITO, L. C. e FILGUEIRA, Y. G. S. (Org.). IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. Pesquisa disponível na íntegra em: <<https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/diagnosticos>>, último acesso aos 25/02/2019, às 03h47min.

contrário, de acordo com a ideia de *acesso à justiça em movimento*, entende-se que estão constantemente em disputa na Defensoria Pública, tanto por dinâmicas endógenas quanto exógenas, as três visões de assistência jurídica acima apontadas.

Importante assinalar também que não se argumenta a superação de um paradigma pelos demais. Ao contrário, a constitucionalização do modelo público de assistência jurídica em 1988 e os inacabados processos de transformação aos quais a Defensoria Pública tem sido sujeita combinam na prática, de maneira complexa, o viés da cidadania liberal (nos moldes desejados pelos “inventores da Defensoria Pública”), a cidadania jurídico-participativa do constitucionalismo comunitário, e a ressignificação radical da cidadania derivada da hermenêutica haitiana.

Todavia, apesar das transformações normativas que trouxeram novas inspirações éticas aos serviços jurídicos estatais, o paradigma liberal constitucionalizado em 1988 determinou a organização da assistência legal estatal numa estrutura rígida e pouco flexível, voltada a serviços universais de massiva e indiscriminada ajuda legal com foco nos pobres, em que o cálculo da capacidade de pagar por um advogado é o critério central no desenho da assistência (Hurtado, 1989, pp. 30-33).

Tem-se até os dias atuais a preponderância estrutural da perspectiva liberal da assistência jurídica, haja vista a concentração dos recursos humanos e materiais das Defensorias Públicas em questões penais e de família, enquanto os conflitos coletivos de terra, as demandas difusas por moradia e serviços públicos, as disputas laborais e problemas raciais, de gênero sexualidade e os direitos humanos ocupam um plano secundário na organização administrativa dos seus serviços¹⁰².

De forma geral, no horizonte do planejamento das Defensorias Públicas brasileiras, a meta de “universalização do acesso à justiça” persiste como objetivo primordial (Oliveira, Brito e Filgueira, 2015). E a incapacidade da população para contratar os serviços de advogados permanece como o grande obstáculo a ser vencido, enquanto a estrutura de exclusão histórica dos grupos subordinados no continente segue negligenciada.

O modelo estritamente vinculado às unidades do Poder Judiciário e voltado precipuamente à assistência jurídica massiva e indiscriminada às pessoas em situação

¹⁰² O IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, por exemplo, apontou que 69,8% dos Defensores Públicos entrevistados declararam, nos últimos cinco anos de suas vidas profissionais, ter se dedicado ao trabalho com liberdade (criminal) (Oliveira, Brito e Filgueira, 2015, p. 22).

de pobreza está, por exemplo, perfeitamente refletido na Emenda Constitucional n°. 80/2014, que, ao traçar o programa de expansão das Defensorias Públicas brasileiras para os oito anos seguintes, dispôs:

Art. 98. O número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

§ 1º No prazo de 8 (oito) anos, a União, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais, observado o disposto no caput deste artigo.

§ 2º Durante o decurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a lotação dos defensores públicos ocorrerá, prioritariamente, atendendo as regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

Sem clareza sobre as limitações estruturais que impedem o cumprimento das promessas do liberalismo legal pelos serviços jurídicos, as Defensorias Públicas brasileiras permanecerão movimentando-se sob o *colonialismo jurídico*. Isto é, estarão limitadas a um esquema formal de acesso à justiça, que circunscreve os subalternos a uma esfera de subcidadania, em que os códigos da raça, sexualidade, gênero e classe social seguirão mobilizando os eixos de privilégio e dominação que hierarquizam seres humanos.

3.4

Conclusão parcial

No presente capítulo, a genealogia do modelo brasileiro de assistência jurídica pública foi submetida à interpretação segundo a *hermenêutica constitucional haitiana*, com o intuito de colocar em xeque a estrutura de verdade em que a assentam as usuais formas de compreensão do processo de constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil.

Nesse sentido, procurou-se colocar em evidência os signos *colonialismo discursivo* e o *colonialismo jurídico* presentes na dinâmica constituinte, que espalharam seus efeitos e impregnaram os modos de ser e fazer da instituição, ao longo das três últimas décadas.

A postura autorreferente e autolegitimada dos ativistas estatais na ANC 1987-1988, apegados à edificação de uma organização corporativa à imagem em semelhança do Ministério Público retrata a dimensão colonial em que se estruturaria a instituição nos anos seguintes.

Apartadas dos anseios da comunidade jurídica que se fazia a voz de um novo constitucionalismo para o país, as associações profissionais de assistentes jurídicos inscreveram no texto constitucional uma perspectiva eminentemente liberal de acesso à justiça e deixaram de se apropriar da discussão da assistência jurídica enquanto direito fundamental.

Ao mesmo tempo, os “inventores da Defensoria Pública”, protagonistas da Constituição-ato, ao diferenciarem-se dos sujeitos merecedores da “tutela jurídica”, fagocitaram a fala subalterna e relegaram os “outros”, considerados incapazes de agencia cívica, a uma condição de cidadania passiva a ser entregue “do alto”.

Arvorados na condição de “porta-vozes dos pobres”, os ativistas estatais construíram artificialmente sua legitimidade constituinte e asseguraram, com isso, a perpetuação da rede de privilégios materializada no monopólio do investimento público em serviços jurídicos e no estatuto diferenciado de garantias e prerrogativas das carreiras jurídicas.

A cumplicidade ideológica com o projeto colonial de dominação não se encerraria na estratégia dos profissionais da assistência jurídica durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Ao contrário, o *colonialismo discursivo* seria parte integrante da cultura e identidade institucional e, em grande medida, da produção teórica de defensores e defensoras públicos.

Por outro lado, o projeto constitucionalizado em 1988 determinaria as condições para a institucionalização da Defensoria Pública nos Estados e na União e o *colonialismo jurídico* caracterizaria o seu modo de prestar assistência jurídica. E para aprofundar este argumento, foi proposta uma tipologia da assistência jurídica estatal.

Sem aderir à fórmula da linha evolutiva dos paradigmas de acesso à justiça, mas antes apostando na ideia do *acesso à justiça em movimento* (Santos, 2009), sustentou-se que as concepções liberal, comunitária e haitiana da assistência jurídica no Brasil entrechocam-se constantemente.

Estritamente vinculada ao critério da pobreza e tendo como alvo central a incapacidade de pagar por serviços advocatícios, a Defensoria Pública se estruturaria predominantemente segundo o *paradigma liberal* de assistência jurídica.

Embora os processos de reforma constitucional tenham-na aproximado de um *paradigma comunitário* da assistência, ao posicionarem a instituição no patamar de instrumento do regime democrático e conectarem-na ao sentido de cidadania participativa, a universalização dos serviços jurídicos e a assistência massiva e

indiscriminada a pessoas em situação de pobreza permaneceriam como principais metas no horizonte da Defensoria Pública no Brasil.

Ademais, mesmo sob o *paradigma comunitário* da assistência jurídica (atingido ao menos no plano abstrato-normativo), seria impossível uma explicação satisfatória para a realidade de coexistência de regimes de cidadania democrática e de exclusão radical na experiência dos cidadãos latino-americanos.

A tautologia das doutrinas “da falta de efetividade” ou “precariedade estrutural das Defensorias Públicas” só poderia ser superada a partir de um *paradigma haitiano* da assistência jurídica, compreensivo do elemento racista e colonial que engendra o Estado e o direito na região.

Da mesma forma, apenas o paradigma haitiano dos serviços jurídicos estatais seria capaz de trazer à tona a zona fronteira ocupada pela Defensoria Pública, situada entre a reprodução da colonialidade do poder e a potência de realização radical da cidadania.

Conclusão: Defensoria Pública na encruzilhada

A presente pesquisa teve como propósito contribuir para os estudos da Defensoria Pública no Brasil com um olhar crítico à sua produção teórica e praxis estabelecidas.

Após a delimitação das bases conceituais do trabalho, no Capítulo 1, passou-se no Capítulo 2 ao levantamento dos registros históricos do debate constituinte de 1987-1988, com ênfase nos espaços em que frutificaram a participação popular e a interação entre atores sociais e institucionais.

Não obstante se reconheça a prevalência da dimensão endógena no processo de constitucionalização da Defensoria Pública no Brasil, é inegável que o ambiente fértil criado pela “República Constituinte” (Versiani, 2010) favoreceu a acolhida do projeto dos ativistas estatais, artífices da Constituição-ato.

Sem prejuízo, é possível divisar também a existência de uma Constituição-Potência sonegada nos discursos hegemônicos, que representa a juridicidade viva (Luz, 2014 e Wolkmer, 2001) emanada das expressões subalternas do poder constituinte originário.

Assim, com esteio numa cultura jurídica pluralista, mesmo diante da legalidade estatal dominante, é possível afirmar a existência de uma Constituição viva, a Constituição-potência, que seria traduzida com propriedade na metáfora da Constituição-Kizomba¹⁰³, inscrita no samba-enredo de autoria de Luiz Carlos da Vila, no desfile do Grêmio Recreativo Escola de Samba Unidos de Vila Isabel, campeão do carnaval de 1988¹⁰⁴.

Buscando romper com os silêncios, as redes de violência epistêmica e distribuição de privilégios, o trabalho prosseguiu, no Capítulo 3, para reflexões sobre os modos de ser e de fazer da Defensoria Pública.

¹⁰³ O vocábulo “Kizomba”, da língua kimbundu, foi empregado no samba enredo com o significado de “festa”: “Kizómba, sub. (III). Folguêdo; dança – ki’ an’ a ndenge./ Função (em que há regosijo)./ Diversão; bailarico.” (A. de Assis Junior, ano não informado).

¹⁰⁴ “O primeiro centenário da abolição da escravatura, comemorado em 1988, fez com que várias escolas, de todos os grupos, abordassem o tema. Os vários aspectos que envolveram a violência da escravidão e a luta política empreendida para a sua extinção foram abordados por muitas escolas ao longo da história dos desfiles. Mas como seriam focalizados os cem anos? Com euforia ou com visão crítica? Duas escolas, cada uma à sua maneira, deram a sua resposta. Com samba de Luiz Carlos da Vila, Rodolfo e Jonas, a Vila Isabel que, por sinal, foi a campeã daquele ano, disse o seguinte em ‘Kizomba, a festa da raça’: (...) Esta Kizomba é nossa constituição (...).” (Costa, 2007, pp. 179-180).

A partir da matriz epistêmica do pensamento decolonial, e com apoio na *hermenêutica constitucional haitiana* presente na obra de Marcos Vinícius Lustosa Queiroz (2018), o terceiro capítulo procurou demonstrar os traços de *colonialismo discursivo* e de *colonialismo jurídico* presentes nos saberes e na prática dos profissionais da assistência jurídica estatal.

Partiu-se do prisma interpretativo e metodológico presente em *O constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro: a experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana*, obra na qual o autor sustenta que o “problema do Haiti” ou “o reconhecimento da humanidade dos negros” ocupa o centro da formação da identidade constitucional brasileira (Queiroz, 2018).

Assumiu-se a premissa proposta por Queiroz, segundo o qual as análises sobre as discontinuidades e continuidades na cultura jurídica do país dependem de um novo entendimento sobre a gênese do constitucionalismo brasileiro, no qual o racismo não seja tido apenas como apêndice ou desvio da teoria e prática política do Brasil, mas sim como elemento constitutivo (Queiroz, 2017, p. 153).

Com esteio neste pressuposto fundamental, foi possível divisar pelo menos três tipos de orientações jurídico-políticas que fundamentam historicamente a prestação dos serviços jurídicos estatais (liberal, comunitária e haitiana), as quais permanecem em disputa na trajetória da Defensoria Pública no Brasil.

Para além de investigar a dita “contradição” do quadro normativo da Defensoria Pública na Constituição de 1988 em relação com as suas dificuldades de institucionalização ao longo dos últimos trinta anos, o desenvolvimento teórico almejado aqui tem os pés fincados no *terreiro*¹⁰⁵ dos assentamentos epistêmicos da diáspora africana, e adota a posição política de dirigir um olhar de resistência sobre o sistema jurídico-judicial e as instituições que o compõem.

Portanto, à luz de uma intelecção atlântica das noções de cidadania e acesso à justiça, o presente trabalho propõe que o projeto de assistência legal pública seja situado

¹⁰⁵ Tomo a palavra “terreiro” aqui como epistemologia das macumbas, dobra nas limitações da razão intransigente cultuada pela normatividade ocidental, que pretende renunciar ao conhecimento eurocêntrico e colonialista e assumir o Brasil como: “aquele que se compreende como terreiro (...). Por mais que o colonialismo tenha nos submetido ao desmantelo cognitivo, à desordem das memórias, à quebra das pertenças e ao trauma, hoje somos herdeiros daqueles que se reconstruíram a partir de seus cacos. A resiliência é a virtude dos que atravessaram o mar a nado por cima de dois barris. Quem atravessa a calunga grande certamente não se desencantará na praia. A vida nas bandas de cá parte da invenção do mundo como terreiro.” (Simas e Rufino, 2018, pp. 11-14).

na perspectiva *negra*, reconectado à Constituição-Kizomba, de modo a reverberar todas as suas potências e contradições.

Nos termos da Constituição pós-independência do Haiti (1805), na qual determinava-se que todos os haitianos deveriam ser tratados como *negros*, o *negro* é a única categoria capaz de traduzir, no constitucionalismo brasileiro, o caráter de universalidade contido na categoria cidadão: uma ressignificação radical do dispositivo racial do mundo moderno-colonial para dar-lhe um conteúdo normativo de universalização dos direitos humanos e de eliminação de todas as formas de subordinação e hierarquias entre seres humanos (Queiroz e Duarte, 2016, pp. 32-33).

Assim, encarada a constitucionalização da Defensoria Pública encarada desde a perspectiva negra, assentada na Constituição-Kizomba, revela-se sua dimensão de *encruzilhada*¹⁰⁶: é peça chave do sistema de justiça da colonialidade do poder, que produz e reproduz dominação e, ao mesmo tempo, na síncope, tem o desafio de se fazer instrumento de resistência.

¹⁰⁶ Mais uma vez com inspiração nas ideias de Luiz Antonio Simas e Luiz Rufino, a utilizo a noção de “encruzilhada” no seguinte sentido: “a perspectiva da encruzilhada como potência de mundo está diretamente ligada ao que podemos chamar de culturas de síncope. Elas só são possíveis onde a vida seja percebida a partir da ideia dos cruzamentos de caminhos. A base rítmica do samba urbano carioca é africana e o seu fundamento é a síncope. Sem cair nos meandros da teoria musical, basta dizer que a síncope é uma alteração inesperada no ritmo, causada pelo prolongamento de uma nota emitida em tempo fraco sobre um tempo forte. Na prática, a síncope rompe com a constância, quebra a sequência previsível e proporciona uma sensação de vazio que logo é preenchida de forma inesperada.” (Simas e Rufino, 2018, pp. 18).

Referências bibliográficas

ALVES, C. F. *A estruturação dos serviços de Assistência Jurídica nos Estados Unidos, na França e no Brasil e sua contribuição para garantir a igualdade de todos no Acesso à Justiça*. Tese (doutorado) Orientador: José Ribas Vieira – Rio de Janeiro : PUC-Rio, Departamento de Direito, 2005.

_____. *Assistência jurídica no Brasil: Lições que Podem ser Aprendidas com Países que Outrora Alcançaram Avançado Patamar de Desenvolvimento na Prestação desses Serviços e Posteriormente Tiveram que Enfrentar Severas Restrições Financeiras*, in ALVES, C. F. e GONZÁLEZ, P. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 53-98.

ALVES, C. F. e GONZÁLEZ, P. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e desafios*. 1ª edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017.

ALVES, C. F. e FLEITAS, *Una perspectiva jurídica y comparada entre Cuba y Brasil*. Revista Direito e Paz, São Paulo, SP, Ano XVIII, n. 34, pp. 356-375, 1º semestre, 2016.

ARANTES, R. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ: Editora Sumaré, Fapesp, 2002.

ASSIS JUNIOR, A. *Dicionário kimbundu-português, linguístico, botânico, histórico e corográfico. Seguido de um índice alfabético dos nomes próprios*. Publicado por Argente, Santos & C., Luanda, ano não informado

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR (ANDES). *Plataforma dos Docentes do Ensino Superior para a Constituinte*. Cadernos da ANDES n.º 4, Brasília, maio, 1987.

BALLESTRIN, L. *América Latina e o giro decolonial*. Revista Brasileira de Ciência Política, n.º. 11. Brasília, maio-agosto de 2013, pp. 89-117.

BELLO, E. e FERREIRA, L. P. *Clínicas de Direitos Humanos no Brasil: um estudo sobre seu processo de implementação e funcionamento na prática e no ensino jurídico*. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, pp. 170-182, Unisinos, maio-agosto, 2018.

BENTO, M. A. *Pactos narcísicos no racismo: Branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público*. Tese apresentada ao departamento de psicologia da aprendizagem, do desenvolvimento e da personalidade do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em psicologia, Orientadora: Profa. Dra. Iray Carone, São Paulo, 2002.

BEZERRA, H. M. S. *Defensor do Povo: origens do instituto do Ombudsman e a malograda experiência brasileira*. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 36, pp. 46-73, jan.-jun., 2010.

BIDASECA, K. *Mujeres blancas buscando salvar a mujeres color café: desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo postcolonial*. Andamios, Revista de Investigación Social, vol. 8., num. 17, pp. 61-89, sep.-dic., 2011.

BLANCO, C. S. T. *O direito de acesso à justiça nas jurisprudências interamericana e brasileira, uma análise comparativa*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 61, pp. 85-125, jul.-dez., 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Portal da Constituição Cidadã*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/destaques/portal-da-constituicao-cidada>>, último acesso aos 13/03/19, às 10h23min.

BRASIL. Senado Federal. *Bases de Dados da Assembleia Nacional Constituinte de 1988*. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/baseshist/bh.asp>>, último acesso aos 13/03/19, às 10h23min.

CABRAL NETTO, J. *CAEMP-CONAMP: Uma história sem fim*. Porto Alegre, Magister, 2009.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assistência Jurídica e Advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. In: O Direito na sociedade complexa. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Nortfleet. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CASTRO, A. L. M. e VITTO, R. C. P. *A Defensoria Pública como instrumento de consolidação da democracia*. APADEP, 2013, Disponível em: <<http://www.apadep.org.br/artigos/a-defensoria-publica-como-instrumento-de-consolidacao-da-democracia/>>, último acesso aos 13/01/2019, às 10h45min.

CASTRO-GÓMEZ, S. e GROSGOUEL, R. *Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico*, in CASTRO-GÓMEZ, S. e GROSGOUEL, R. (Org.) *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

CHAKRABARTY, D. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton University Press, 2000.

CINTRA, A. C. A.; DINAMARCO, C. R.; GRINOVER, A. P. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.

COLEÇÃO Memória da Constituinte. Acervo depositado no Museu da República.

COMPARATO, F. K. *Muda Brasil. Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. Editora Brasiliense, São Paulo, 1986.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Proposições Iniciais do Empresariado Industrial à Assembleia Constituinte*. Março, 1987.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER, *Carta das Mulheres aos Constituintes*, 1986, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituinte%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf>, ultimo acesso aos 13/03/2019, às 00h38min.

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

COSTA, H. *Política e religiões no carnaval*. Irmãos Vitale Editores, 2007: São Paulo, pp. 179-180.

DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. *Quem foi quem na constituinte: nas questões de interesse dos trabalhadores*. São Paulo: Cortez: Oboré, 1988.

ELÍBIO JR., A. M., LIMA, M. C. e ALMEIDA, C. S. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, RBHCS, Vol. 7 Nº 13, Julho de 2015, pp. 61-79.

FALBO, R. N. e RIBAS, L. O. *Advocacia e lutas emancipatórias: o que há de político na advocacia?* *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 1, 2017, p. 507-555.

FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*; tradução de Renato da Silveira, Salvador: EDUFBA, 2008.

FERREIRA, L. F. (Organização, apresentação, notas). *Com a palavra, Luiz Gama*.

Poemas, artigos, cartas, máximas. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011.

FGV PROJETOS. *Defensoria Pública Estado do Rio de Janeiro: Memória e História.* Rio de Janeiro, 2014.

FRAGOSO, H. C. *Lei de Segurança Nacional: uma experiência antidemocrática.* Porto Alegre, Fabris, 1980.

FRANCO, G. e MAGNO, P. (Org.) *I Relatório Nacional de Atuação em prol de pessoas e/ou grupos em condição de vulnerabilidade.* ANADEP: Brasília, 2015.

GODOY, A. E. e COSTA, D. B. *Sobre democracia, cidadania e a atuação da Defensoria Pública como instituição de transformação subjetiva, social e política.* Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, v. 52, n.º 208, Brasília, out-dez de 2015.

GONÇALVES, G. V. O.; BRITO, L. C. e FILGUEIRA, Y. G. S. (Org.) *IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil.* Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015.

GONÇALVES, M. M. L. *Laboratório da constituinte: a comissão Arinos na transição política brasileira (1986-1987).* Dissertação de mestrado, orientador: Bernardo Medeiros Ferreira da Silva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

GONZÁLEZ, P. in *Congresso Nacional de Defensores Públicos. Livro de teses e práticas exitosas: Defensoria Pública: em defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade.* Congresso Nacional dos Defensores Públicos, Santa Catarina, 2017

GONZALEZ, L. e HASENBALG, C. *Lugar de Negro.* Rio de Janeiro, Marco Zero, 1982.

GROSFOGUEL, R. *Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENEZES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

GUHA, Ranajit. *History at the limit of World-History*. Columbia University Press, 2002.

HURTADO, F. R. *Comparación entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa e América Latina*. Revista El Otro Derecho, n.º. 2, jan. 1989.

JUNQUEIRA, E. B. *Acesso à justiça: um olhar retrospectivo*. Revista Estudos Históricos, pp. 389-402, 1996.

LESSA, R. A Constituição brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio, in R. G. Oliven, M. Ridenti e G. M. Brandão (orgs.), *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Anpocs, 2008, pp. 365-395.

_____. *Modos de fazer uma República: demiurgia e invenção institucional na tradição republicana brasileira*, Revista Análise Social, 204, xlvii (3.º), Lisboa, Portugal, p. 508-531, 2012.

LUZ, V. C. *Assessoria jurídica popular no Brasil: paradigmas, formação histórica e perspectivas*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2014.

MARQUES, E. *Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*, in BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, n.º. 43, pp. 67-102, 1997.

MARTINS, R. S. *Defensores Públicos. Defensores do Povo*. Tese apresentada ao concurso de teses do X Congresso Nacional de Defensores Públicos, Natal, 2011.

MELO, D. V. *Os reais contornos da Defensoria Pública brasileira: exercendo função de ombudsman em defesa dos direitos humanos*. Revista da Defensoria Pública da União, Brasília, n. 9, pp. 65-94, jan.-dez., 2016.

MENDES, C. *O gato comeu o Defensor do Povo*. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 3, coluna publicada em 24/11/1987.

MIAILLE, M. *Reflexão Crítica sobre o Conhecimento Jurídico. Possibilidades e Limites*, in PLASTINO, C. A. (Org.) *Crítica do Direito e do Estado*, Edições Graal, Rio de Janeiro, 1984, pp. 31-59.

MIGNOLO, W. *El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifesto*. in CASTRO-GÓMEZ, S. e GROSGOUEL, R. (Org.) *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, pp. 25-46, 2007.

MIÑOSO, Y. E. *Etnocentrismo y colonialidad en los feminismos latinoamericanos: complicidades y consolidación de las hegemonías feministas en el espacio transnacional*. Revista Venezoelana de Estudios de la Mujer, vol. 14, n°. 33, p. 37-54, jul.-dez. 2009.

MONCLAIRE, S. (Coord.). *A Constituição desejada: SAIC: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991.

MORAES, H. P e SILVA, J. F. T. *Assistência judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado*. 2ª edição, Liber Juris, Rio de Janeiro, 1984.

MORAES, H. P. Entrevista concedida ao Projeto *Memória e história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*, FGV Projetos e CPDOC, 2014, disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista2151.pdf>>, último acesso em 18/11/2018, às 17h43min.

MOREIRA, T. M. Q. *A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça*. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 23, n°. 03, set.-dez., pp. 647-681, 2017.

_____. *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Orientador: Rogério Bastos Arantes, 2016.

MOURA, T. W. *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: ANADEP, Ipea, 2013.

NEDER, S. P. *Defensoria Pública, criação da Constituição de 1988. In Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira*. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

NERIS, N. *A voz e a palavra do movimento negro na Constituinte de 1988*. 1ª edição, Editora Letramento, Belo Horizonte, 2018.

NZINGA COLETIVO DE MULHERES NEGRAS. Informativo Nzinga n°. 3, ano I, fev-mar, 1986. Disponível em: <http://culturadigital.br/mnupe/2017/04/27/nzinga-informativo/dsc_6327/>, último acesso aos 11/12/2018, às 17h11min.

OLIVEIRA, Adriana Vidal de. *A Constituição e direitos das mulheres: uma análise dos estereótipos de gênero na Assembleia Nacional Constituinte e suas consequências no texto constitucional*. Editora Juruá, Curitiba: 2015.

OLIVEIRA, G. V. BRITO, L. C. e FILGUEIRA, Y. G. S. (Org.). *IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal de Direitos Humanos*, 1948, disponível em <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>>, último acesso aos 13/03/2019, às 01h39min.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração Americana*

sobre *Direitos Humanos*, 1969, disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm, último acesso aos 13/03/2019, às 01h39min.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO (PCB). *Novos Rumos. Constituição nova para o Brasil. Proposta para a Constituinte*. Editora Novos Rumos, São Paulo, 1986.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PC do B). *Constituinte. Propostas do PC do B*. 4ª edição, Editora Anita Garibaldi, São Paulo, SP, 1986.

PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. 2ª edição, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2016.

_____. *A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas*. Revista Direito, Estado e Sociedade, v.9, n.29, pp. 28 a 48, jul.-dez., 2006.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2010.

PIRES, T. e CASSERES, L. *Necropoder no território de favelas do Rio de Janeiro*. Anais do I Congresso de Pesquisa em Ciências Criminais do IBCCRIM, São Paulo, 2017, pp. 1428-1465

PIRES, T. e SANTOS, E. *Agenda política do movimento de mulheres negras na Constituinte*, in Encrespando - Anais do I Seminário Internacional: Refetindo a Década Internacional dos Afrodescendentes (ONU, 2015-2024), FLAUZINA, A.; PIRES, T. (org.). - Brasília: Brado Negro, 2016.

PITANGUY, J. *A Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes: memórias para o futuro*, in Bertolin, P.; Andrade, D. e Machado, M. (Org.), *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes: 30 anos depois*, Editora Autonomia Literária, São Paulo, 2018, pp. 5-16.

PORTO, J. P. F. *Acesso à justiça: Projeto Florença e Banco Mundial*. Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação *stricto sensu* da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título em Direito Político e Econômico. Orientador: Hécio Ribeiro. São Paulo, 2009.

QUEIROZ, M. V. L. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico negro: a experiência da Constituinte de 1823 diante da Revolução Haitiana*. 2a edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2018.

_____. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro: A experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana*. Dissertação apresentada como requisito parcial de obtenção do título de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Orientador Evandro Charles Piza Duarte, Brasília, 2017.

QUEIROZ, M. V. L. e DUARTE, E. C. P. *A Revolução Haitiana e o Atlântico Negro: o Constitucionalismo em face do lado oculto da Modernidade*. Revista Direito, Estado e Sociedade, n. 49, pp. 10-42, jul/dez., Rio de Janeiro, 2016.

RAMOS, A. G. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Andes, 1957.

ROGER, F. e ESTEVES, D. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*, 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2017.

SADEK, M. T. A. *Acesso à justiça. Porta de entrada para a inclusão social*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009, pp. 170-180.

SADEK, M. T. A. *Defensoria Pública: a conquista da cidadania*, in RÉ, A. I. M. R. *Temas Aprofundados da Defensoria Pública*, vol. 1, Editora JusPodvm: Salvador, 2013.

SANTOS, E. L. O. *Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para*

quem conhece. Dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Doutor, Orientador: Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos, Coimbra, 2013.

SANTOS, E. L. O. *Uma questão de vida e morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça.* Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, Vol. 06, N. 10, 2015, p. 412-454.

SANTOS, E. O. L. *Entre o social e o político: A luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo.* Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], n. 87, 2009. Disponível em: <http://rccs.revues.org/1464>. Acesso 17 jan. 2019.

SARMENTO, D. *A autonomia da Defensoria Pública da União e os Limites ao Poder de Reforma da Constituição.* Parecer apresentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n°. 5296/DF, 2015, p. 09. Disponível em: http://www.anadef.org.br/images/042015/Parecer_Autonomia_DPU_Daniel_Sarmento.pdf. Acesso 17 jan. 2019.

SHEPSLE, K. A. *Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models*, in McCUBBINS e SULLIVAN (ed.). Congress: Structure and Policy. New York: Cambridge University Press, pp. 346-375, 1987.

SILVA, L. A. (Coord.) *A carta de esperança garcia: uma mensagem de coragem, cidadania e ousadia.* Conclusões acerca do projeto realizado no período 2014-2015 no âmbito do Edital Minc/UFPE 2013: Preservação e acesso aos bens do patrimônio Afro-brasileiro. Porto Alegre, UFPE, Ministério da Cultura, 2015.

SILVA, G. S. e COUTINHO, A. (Coord.) *Memorial da Defensoria Pública Brasileira.* Brasília, ANADEP, 2015, disponível em <https://www.anadep.org.br/wtksite/AF_Memorial_Defensoria_preview.pdf>, último acesso aos 14/03/2019, às 09h56min.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 37ª ed., rev. e atual.,

Malheiros Editores, São Paulo, 2014.

SILVA, J. F. T. Entrevista concedida ao Projeto *Memória e história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*, FGV Projetos e CPDOC, 2014, disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/jose-fontenelle-teixeira-da-silva>, último acesso em 18/11/2018, às 17h43min.

SILVA, S. M. *A Carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo da Universidade Federal da Bahia como um dos requisitos para a obtenção do título de doutora. Orientadora Prof^a. Dr^a. Ana Alice Alcântara Costa, 2011.

SIMAS, L. A. e RUFINO, L. *Fogo no mato: a ciência encantada das macumbas*. Rio de Janeiro: Mórula, 2018.

SOMMERLAD, H. *Access to justice in hard times and the deconstruction of democratic citizenship*, in MACLEAN, M. EEKELAAR, J. e BASTARD, B. *Delivering Family Justice in the 21st Century*, Hart Publishing, 2015.

SPIELER, P. e QUEIROZ, R. M. R. (coord.). *Advocacia em tempos difíceis: ditadura militar 1964-1985*. Curitiba: Edição do Autor, 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Cúpula Judicial Ibero-Americana. Raízes comuns, justiça forte e unida*. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Rela%C3%A7%C3%B5es-internacionais/C%C3%BApula-judicial-Ibero%E2%80%93Americana. Acesso 17 jan. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3943 (Distrito Federal)*. Órgão Julgador: Plenário. Data do Julgamento: 07/05/2015. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 06/08/2015.

SUSSEKIND, E. *O Centro Pró-Memória da Constituinte*, ano não informado, disponível em <<http://museudarepublica.museus.gov.br/o-centro-pro-memoria-da-constituente/>>, acesso aos 14/03/2019, às 09h54min.

VERSIANI, M. H. *A sociedade brasileira vive a democracia (1985-1987)*, in *História do Tempo Presente*. DELGADO, L. A. N. e FERREIRA, M. M. (Org.), Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 212-228, 2014.

_____. *Projeto e memória de um Brasil democrático*, Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio, Saberes e Práticas Científicas, julho-agosto, 2014.

VIANA, F. O. *Instituições Políticas Brasileiras*, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, Brasília, 1999.

_____. *Os tipos étnicos brasileiros*, in *Dicionário histórico e geográfico do Brasil*, 1922.

VILLELA FILHO, S. R. V. *A crítica dos Estudos Subalternos ao conceito tradicional de História Universal*. Departamento de História da PUC-Rio, 2015, disponível em <http://www.puc-rio.br/Pibic/relatorio_resumo2015/relatorios_pdf/ccs/HIS/HIS-Sergio%20Renato%20Victor%20Villela%20Filho.pdf>, último acesso aos 13/03/2019, às 01h57min.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3ª edição, São Paulo, Alfa-Ômega, 2001.

XIV CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA. *Regras de Brasília Sobre o Acesso à Justiça de Pessoas em Condição de Vulnerabilidade*. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>, último acesso aos 17/01/2019, às 10h37min.